

## Alterssicherung im Umbruch

Nullmeier, Frank; Ruland, Franz; Schmähl, Winfried

Veröffentlichungsversion / Published Version

Konferenzbeitrag / conference paper

**Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:**

SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Nullmeier, F., Ruland, F., & Schmähl, W. (2008). *Alterssicherung im Umbruch*. (ZeS-Arbeitspapier, 2/2008). Bremen: Universität Bremen, Zentrum für Sozialpolitik. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-195671>

### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

**Frank Nullmeier, Franz Ruland, Winfried Schmähl**

## **Alterssicherung im Umbruch**

ZeS-Arbeitspapier Nr. 2/2008

Zentrum für Sozialpolitik  
Universität Bremen  
Parkallee 39  
D-28209 Bremen  
eMail: schmaehl@zes.uni-bremen.de

Am 30./31. Mai 2008 veranstaltete das Zentrum für Sozialpolitik zur Ehrung und Verabschiedung von Prof. Dr. Winfried Schmähl ein Symposium zum Thema „Alterssicherung im Umbruch“. Dieses Arbeitspapier enthält die drei zentralen Beiträge des Symposiums. Das gesamte Programm ist im Anhang beigelegt.

Auch an dieser Stelle sei noch einmal der Sparkasse Bremen gedankt, die diese Veranstaltung großzügig unterstützt hat.

Herausgeber:  
Zentrum für Sozialpolitik  
Universität Bremen  
- Barkhof -, Parkallee 39  
28209 Bremen  
Tel.: 0421/218-4362  
Fax: 0421/218-7540  
e-mail: [srose@zes.uni-bremen.de](mailto:srose@zes.uni-bremen.de)  
<http://www.zes.uni-bremen.de>  
ZeS-Arbeitspapiere  
ISSN 1436-7203

## **Zusammenfassung**

Die Entwicklung der Alterssicherung in Deutschland ist eines *der* zentralen Themen, mit denen sich Prof. Dr. Winfried Schmähl, seit Gründung des Zentrums für Sozialpolitik Leiter der Wirtschaftswissenschaftlichen Abteilung des ZeS, in seiner wissenschaftlichen Arbeit beschäftigt hat.

Zur Ehrung und Verabschiedung von Winfried Schmähl aus dem „aktiven“ Dienst der Universität Bremen veranstaltete das Zentrum für Sozialpolitik im Mai 2008 ein wissenschaftliches Symposium. Es richtete den Fokus auf die Frage, ob ein Paradigmenwechsel in der deutschen Alterssicherungspolitik schon während der letzten vier Regierungsjahre von Helmut Kohl stattgefunden habe. In einer – hochkarätig besetzten – Podiumsdiskussion wurde dieser Frage im Detail nachgegangen; Zeitzeugen und Weggefährten rekapitulierten die sozialpolitischen Entscheidungen Ende der 90er Jahre und befassten sich mit den Folgen für die gesellschaftliche Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland.<sup>1</sup>

Die Podiumsdiskussion wurde von drei Vorträgen gerahmt; die in das Thema einführten, spezielle Facetten ausleuchteten und zugleich einen Überblick über Werk und Wirken Winfried Schmähls in Wissenschaft und Praxis gaben. Mit diesem Arbeitspapier macht das Zentrum für Sozialpolitik die Beiträge öffentlich zugänglich.

## **Summary**

The development of old-age security in Germany is one the central topics in the research of Prof. Dr. Winfried Schmähl, who was Director of the Economics Department since the foundation of the Centre for Social Policy Research.

On the occasion of his leave from “active” work at the University of Bremen, Winfried Schmähl was honoured by a symposium held by the Centre for Social Policy Research in May 2008. This symposium focused on the question of a paradigm shift in German old-age security during the last four years of the Kohl government. This question was explicitly debated in a panel discussion with top-class participants; contemporary witnesses and companions recapitulated the political decisions in the late nineties and discussed the consequences for the social development of the Federal Republic of Germany.

---

<sup>1</sup> An dieser Diskussion nahmen teil: Dr. Norbert Blüm, Bundesminister a. D.; Rudolph Dreßler, ehemals sozialpolitischer Sprecher der SPD; Franz Ruland, ehemals 1. Vorsitzender des Vereins Deutscher Rentenversicherungsträger (VDR) und Mitglied des Beirats des Zentrums für Sozialpolitik; Frank Nullmeier, ZeS. Die Diskussion wurde von Winfried Schmähl moderiert. Andrea Fischer, Bundesministerin a. D. musste aus Krankheitsgründen leider kurzfristig absagen. Auch Ottmar Schreiner, MdB und Bundesvorsitzender der Arbeitsgemeinschaft für Arbeitnehmerfragen, konnte unerwartet nur am Freitag anwesend sein.

The panel discussion was framed by three lectures, which introduced into the topic, lightened special facets and gave a broad outline of Winfried Schmähl's scientific and practical work. By this working paper, the public is given access to these lectures.

## **Inhalt**

1	Die kritischen Jahre der Alterssicherungspolitik – zugleich eine Würdigung der Tätigkeit von Prof. Dr. Winfried Schmähl <i>Frank Nullmeier</i> .....	7
2	Die Zukunft der Alterssicherung aus heutiger Perspektive <i>Franz Ruland</i> .....	18
2.1	Die Zukunft – aus heutiger Perspektive .....	18
2.2	Die bisherigen Reformen.....	20
2.3	Die Rentenversicherung – das wichtigste Teilsystem der Alterssicherung	22
2.4	Das geänderte Sicherungsziel der Rentenversicherung.....	23
2.5	Zum Drohen von Altersarmut.....	26
2.6	Die Umsetzung schwieriger Entscheidungen.....	29
2.7	Der Ausbau des Kinderlastenausgleichs .....	31
2.8	Steuer- oder Beitragsfinanzierung .....	32
2.9	Reformen und Reformbedarf in der Beamtenversorgung .....	33
2.10	Hommage an Winfried Schmähl .....	35
3	Auf dem Weg zum Paradigmenwechsel? – Einleitung zum Zeit-zeugengespräch am 31.5.2008 zur Alterssicherungspolitik in den letzten vier Jahren der Regierungszeit von Helmut Kohl <i>Winfried Schmähl</i> .....	37
	Anlage.....	51



# **1 Die kritischen Jahre der Alterssicherungspolitik – zugleich eine Würdigung der Tätigkeit von Prof. Dr. Winfried Schmähl**

*Frank Nullmeier*

Sehr geehrte Anwesende, sehr geehrter Herr Schmähl,

Kritisch können wir einen Zustand nennen, in dem der Bestand eines Systems nicht mehr bejaht oder als selbstverständlich vorausgesetzt wird, sondern seine bloße Fortexistenz als eher problematisch, unwahrscheinlich, vielleicht bald zu Ende gehend, mithin brüchig und fraglich erscheint, ein Zustand, in dem täglich neu entschieden werden muss, ob etwas Bestand haben soll.

Es muss Anfang der 1980er Jahre gewesen sein, als weithin und mit nachhaltiger Wirkung die „Krise des Sozialstaates“ ausgerufen wurde. Zwar lagen die Ölkrise und die Weltwirtschaftskrise schon einige Jahre zurück, auch die Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme, insbesondere der gesetzlichen Rentenversicherung (GRV), war schon Mitte der 1970er Jahre in Schieflage geraten. Und spätestens nach der Bundestagswahl 1976 setzte auch die Politik der kleinen haushaltspolitisch motivierten Kürzungen an der GRV ein. Doch erst mit der Wende von der sozialliberalen zur christlich-liberalen Regierung unter Bundeskanzler Helmut Kohl erfolgte vor allem in Öffentlichkeit und Wissenschaft die Proklamation einer strukturellen Krise der Sozialversicherungssysteme. Einer Krise, wie man meinte, auf die nur die Entwicklung alternativer Systeme, von der Grundrente über ein unbedingtes Grundeinkommen bis zur Umstellung auf rein Kapital gedeckte Privatsysteme eine Antwort darstellen könne. Die Sozialversicherungen, speziell die Rentenversicherung, verloren ihre Stellung als selbstverständliche Grundlage weiterer Veränderungen. Nun waren es nicht mehr einzelne Instrumente und Parameter, um deren Veränderung gekämpft wurde, nun ging es um die Sozialversicherungen als Institutionstyp. Damit begannen die *kritischen Jahre* der Alterssicherungspolitik.

Es war genau diese Zeit, Anfang der 1980er Jahre, in der Winfried Schmähl, dessen Arbeit und Wirken wir heute ehren möchten, zum führenden Experten für Alterssicherungspolitik in der Bundesrepublik aufstieg. Wer in einer solchen Lage wissenschaftlich und Politik beratend zur Geltung kommt und den Bestand bejaht, aus Überzeugung zur Unterstützung dieser Systemstruktur aufruft, erscheint bei aller Kritik im Detail und aller analytischen Schärfe seiner Arbeiten nicht als Kritiker, sondern als Verteidiger eines auch in seinen Grundzügen politisch umstrittenen Systems.

Immer war und ist es ein klares ordnungsorientiertes Denken, das die Arbeiten von Winfried Schmähl prägte – und es waren seine Arbeiten, die weithin die Wahrnehmung der GRV bzw. ihres institutionellen Leitbildes lenkten. Danach ist Sozialversicherung eine Mischung aus zwei sehr unterschiedlichen Systemtypen, auf der einen Seite dem



Versicherungssystem, das über enge Beitrags-Leistungsbeziehungen ein rein intertemporales Umverteilungsverhältnis herstellt – bei einem versicherungsmäßigen Risikoausgleich z. B. bezogen auf die Lebenserwartung der Versicherten, und der soziale Ausgleich auf der anderen Seite, ein Steuer-Transfer-System, das auf interpersonelle Einkommensumverteilung zielt. Die Sozialversicherung ist kein eigener Systemtyp, sie gründet auf zwei Grundformen der Umverteilung, die sie in sich miteinander verbindet. Um den eigenständigen Charakter der Sozialversicherung gegenüber dem Modell staatlicher Altersversorgung zu erhalten, ist – nunmehr in normativer Wendung dieser ordnungszentrierten Überlegungen – das Versicherungsprinzip zu stärken, ist die Orientierung am Gedanken von Leistung und Gegenleistung zu sichern, damit Alterssicherungspolitik vor allem ein System intertemporaler Einkommensumverteilung ist. Zitat: „Der Versicherungsgedanke hat nicht nur in der Privatversicherung, sondern auch in der Sozialversicherung seinen Platz. Die Forderung beispielsweise nach einer Stärkung des Versicherungsgedankens in der Sozialversicherung kann somit nicht gleichgesetzt werden mit der Forderung nach einem höheren Maß privater Vorsorge bzw. einem Abbau sozialstaatlicher Absicherung.“<sup>1</sup>

Die Idee der möglichst reinen Versicherung in der Sozialversicherung ist das Kennzeichen der Schmählschen Position. Die öffentliche Debatte übergang aber oft diese differenzierte Sicht, die gedankliche Radikalisierung schritt voran und schließlich war jeder Ruf nach Versicherung, Eigenvorsorge und Eigenverantwortung ein Ruf nach Umstellung auf eine Privatversicherung, nach dem Übergang vom Umlage- zum Kapitaldeckungsverfahren. Denn anders als in vielen Bereichen der Verwaltung, in denen Privatisierung als Verlagerung der Organisationsverantwortung und Aufgabendurchführung auf Private ein Thema darstellte, war in der Alterssicherungspolitik die Privatisierungsidee immer mit einer grundlegenden Veränderung im Finanzierungsverfahren verbunden. Wenn Private es machen sollten, dann auf eine gänzlich andere Art als es bisher der Staat getan hatte. Die Vorstellung, die Versicherungsförmigkeit mittels eines engen Beitrags-Leistungs-Verhältnisses in ein staatsnahes, per Umlage finanziertes System zu integrieren, stand zunehmend quer zu wissenschaftlich wie politisch gestützten Frontstellungen von Markt/Versicherung/Kapitaldeckung auf der einen, Staat/Umverteilung/Umlageverfahren auf der anderen Seite.

Die Grenze zwischen Staat und Versicherung verläuft für Winfried Schmähl aber innerhalb der Sozialversicherung. Sein Konzept aufgabenadäquater Finanzierung ist die logische Folgerung des gewählten ordnungsorientierten Rahmens. Alle Elemente intertemporaler Umverteilung sind legitimer Weise über Beiträge, alle Leistungen dagegen, die der interpersonellen Umverteilung dienen bzw. keinen direkten Bezug zur Beitragszahlung aufweisen, sind über Steuern zu finanzieren. Diese Position vertritt Schmähl aktuell mit dem Hinweis, dass die Hinterbliebenenrenten wegen der Konstruktion der Ein-

---

<sup>1</sup> Winfried Schmähl, 1985: „Versicherungsgedanke und Sozialversicherung – Konzept und politische Bedeutung“, in: ders. (Hg.), *Versicherungsprinzip und soziale Sicherung*. Tübingen: Mohr Siebeck, 1-12 (hier: S. 5).

kommensanrechnung als bedürftigkeitsgeprüft gelten müssen und folglich keine Beitragsleistung darstellen können, sondern aus Steuermitteln zu finanzieren seien.

Dieser Grundkonzeption bleibt das Werk Winfried Schmähls im Zeitverlauf treu: kein Basteln an Alternativmodellen und -szenarien, kein Einschwenken auf neueste Konzepte und innovative Instrumente, kein modisches Aufspringen auf Überlegungen, die nur interessant sind, weil sie Konjunktur haben. Der Maßstab war das als rational erkannte System, dessen Wirkungsüberprüfung anhand der von Schmähl geförderten Lebenseinkommensuntersuchungen, der Längsschnitt- und Verlaufsbetrachtung von Einkommensströmen, die empirische Basis für die normative und Politik beratende Seite seines wissenschaftlichen Arbeitens bildete: Vorschläge zu unterbreiten, die die Rationalität des politischen Handelns steigern helfen können.

Das Ideal rationaler Politik und rationaler politischer Steuerung aus den frühen 1970er Jahren bildet einen wichtigen sozialisatorischen Hintergrund eines Politik- und Wissenschaftsverständnisses, das sich in Schmähls Publikationen als Forderung nach Klarheit politischer Entscheidungen zeigt, Klarheit gerade auch in der Zielsetzung einer politischen Intervention, zudem als Forderung nach Konzeptionalität und Langfristigkeit, nach frühzeitiger Reaktion auf neu eingetretene Umstände, und natürlich nach Hinzuziehung der besten verfügbaren Wirkungsanalysen in der Vor- und Nachbereitung politischer Reformen. Das ist eine außerordentlich nüchterne Rationalitätskonzeption ohne Aufgeregtheiten, ohne normative Überhöhungen und rationalitätstheoretischen Schlenker, es ist Alltagsrationalität, aber eine in ihren Konsequenzen viel schärfere, forderndere, als man zunächst denken könnte. Denn Winfried Schmähl ist kein Pragmatiker, weder im alltagssprachlichen noch im Sinne einer philosophischen Strömung – gerade in seinem Beharren auf Fortführung des Sozialversicherungspfades nicht. Er ist vielmehr strikter Rationalist. Er verlangt allen Beteiligten den Willen zur Zielsetzung und Planung der Mittel ab und sucht ihnen damit in der Folge auch die Möglichkeit der Planbarkeit von Zukünften zu verschaffen. Nur ein langfristig angelegtes und in den Strukturen auf Zielen und Prinzipien gründendes System kann jene Kontinuität sichern, die erforderlich ist, um eine gewisse Erwartbarkeit und Sicherheit über in der Zukunft zu erwartende Zahlungen entstehen zu lassen. Aus der schlichten Zweckrationalität und ihrer Elemente der Klarheit und Zielbestimmtheit wird ein überaus kritisch wirkender Maßstab.

Es ist auch Teil eines derartigen Rationalitätsverständnisses, Ziel- und Wirkungsinterdependenzen unterschiedlicher Politikfelder zu beachten. Was sich traditionell als Integration von Wirtschafts- und Sozialpolitik verstand, weitet sich bei Schmähl zu einer integrierten Sicht der diversen Felder der Sozialversicherungspolitik in ihrer Verbindung und (eventuell gesetzgeberisch fehlenden) Verknüpfung mit Familien- und Bildungspolitik. Diese integrative, politikholistische Perspektive, so könnte es scheinen, stehe im Widerspruch zu den bei Schmähl immer wieder betonten Trennungen zwischen den Zweigen der Sozialversicherung und zwischen Beitrags- und Steuerfinanzierung. Doch diese Trennungen verdanken sich einer klaren Zuordnung von Aufgabe und

Instrumentarium sowie Finanzierungsform. Ein perfektes Zusammenspiel ist gerade dann gegeben, wenn die jeweiligen Aufgaben arbeitsteilig mit den ihnen entsprechenden Mitteln erfüllt werden. Die integrative Sicht beruht gerade nicht auf der Denkweise einer Netzwerkstruktur, einer wurzelhaft-wuchernden Durchdringung, sondern auf der eher deduktiven Figur der Steigerung der Zielerreichung durch Definition von Unterzielen und Teilaufgaben. Immer wieder: klare Ziele, klare Aufgabenbestimmung, angemessene Mittel, alles basierend auf Kenntnis der Wirkungen der einzelnen Instrumente. Damit lässt sich nicht nur Aufgabenvermischung, falsche Zuordnung von Aufgaben, fehlende Zielklarheit, mangelndes Wissen über Wirkungen, fehlender Zielbezug von Instrumenten und dergleichen kritisieren, letztlich erwächst hieraus auch eine inhaltlich bestimmte Überlegung:

Der scheinbar so formale Maßstab der Planbarkeit, Konzeptionalität und der zielbezogenen Rationalität politischer Entscheidungen geht gerade im Bereich der Alterssicherung mit einer Stellungnahme zu den Zielen eines derartigen Systems einher. Auch wenn manche Schrift Schmähls hier vorsichtig die Zielsetzung als Aufgabe der Politik zuweist – und nur Klarheit fordert, ohne selbst einen Vorschlag zu machen, seiner Vorstellung von Konzeptionalität und Planbarkeit entspricht vor allem das Ziel der Versteigerung der Einkommens- und Konsumententwicklung im Lebenslauf, der Herstellung von Einkommenskontinuität als höchste Form intertemporaler Rationalität.

Ein derartiges Verständnis von Rationalität im politischen Entscheiden wirkt fast *anti-politisch* in seinem Verlangen nach Kontinuität, Fairness und Ausgewogenheit. Setzt es doch voraus, dass nicht nur im Bereich der Instrumente und Einzelregelungen, sondern in der Anlage der Grundstruktur eines Sicherungssystems Konsens hergestellt werden müsste – und könnte. Die Suche nach überparteilichem Konsens und nach politischer Stabilität gerade gegenüber einem derart auf Dauer angelegten Thema wie der Alterssicherung gehört zu den Grundaussagen in Schmähls Schriften. Konsens als notwendige Grundlage dauerhafter Politik blieb auch dann noch selbstverständliche Grundlage des Urteils, als die Erkenntnis des systematischen Zuwiderhandelns seitens der Politik sich verfestigte, ja aufdrängte. Dass auch zu Zeiten einer Großen Koalition, die wohl die beste Grundlage für breiten politischen Konsens bieten müsste, die Politik der kurzfristigen, aber durchaus nicht selten tiefer greifenden Reformen ohne erkennbare Konzeption sich fortsetzt, kann bei Winfried Schmähl nur zur leichten Ermäßigung des Anspruchs zum Wunsch führen.

Mit wachsender Entfremdung von den aktuellen politischen Reformen verwandelt sich der Rationalitätsmaßstab – in unveränderter Gestalt – immer mehr zum Kritikinstrument. Bei sachlich gleich bleibenden Inhalten kommt es zu einer Veränderung im Ton und Stil der Schriften und Stellungnahmen. In den Vordergrund gerät die Kritik der politischen Debatte, die Kritik der eigenen Disziplin und die Kritik eines politischen Betriebs, der sich nur neuen modischen Überzeugungen und Ideologien sowie stärker gewordenen Interessen zuwendet, dabei aber noch kurzfristiger denkt und kurzfristiger agiert als ehemals. Die Forderung nach politischer Stabilität und politischem Konsens

wendet sich nun gegen die den Interessenlagen der Finanzministerien entsprechende Formel der finanziellen Nachhaltigkeit, Schmähl setzt ihr die „Politische Nachhaltigkeit“ entgegen. Dem gerade in der Regierung Schröder immer wieder geübten Verzicht auf sachliche Pro- und Contra-Argumentation zugunsten von schlicht „notwendigen“ Maßnahmen und Kürzungen setzt Schmähl die Warnung entgegen, dass man gerade dann Vorsicht walten lassen soll, wenn eine Lösung als alternativlos bezeichnet wird. Die Kritik erstreckt sich auch auf Unordnung im Feld der politischen Beratung, etwa wenn die Ergebnisse der Enquête-Kommission „Demographischer Wandel“ ignoriert werden, mit der Nachhaltigkeitskommission aber ein neuer Anlauf genommen wird, just das Demographie-Problem bewältigen zu wollen. Sie erstreckt sich schließlich auf Kollegen, deren Wirken nicht mehr von Lobbytätigkeit zu unterscheiden ist, auf eine Disziplin, die sich zunehmend sowohl der Analyse der jeweils bestehenden institutionellen Verfassung von Sozialpolitik als auch der verteilungspolitischen Folgen von Reformmaßnahmen verweigert. All das sind Anzeichen für ein Mehr an politischer, ja beinahe politikwissenschaftlicher Einbettung der ökonomischen Analyse der Sozialpolitik.

Dabei ist Ihr wissenschaftlicher Werdegang disziplinär ganz der Volkswirtschaftslehre zuzurechnen. Drei Orte wurden für den Wissenschaftler Winfried Schmähl ausschlaggebend: Frankfurt am Main, wo er nach dem Studium der Volkswirtschaftslehre, 1967 mit dem Diplom abgeschlossen, 1972 promoviert und 1976 mit der ein Jahr später unter dem Titel „Alterssicherung und Einkommensverteilung. Theoretische und empirische Untersuchungen zur Finanzierung, Leistungsgewährung und zur Verteilung zwischen Generationen“ publizierten Arbeit habilitiert wurde. Frankfurt war es auch, wo die Grundlagen moderner Einkommensanalysen gelegt wurden, hier war Schmähl seit 1971 dem Projekt SPES „Sozialpolitisches Entscheidungs- und Indikatorensystem für die Bundesrepublik Deutschland“ verbunden, seit 1979 war er beteiligt am legendären Sonderforschungsbereich 3 „Mikroanalytische Grundlagen der Gesellschaftspolitik“, von 1982 bis 1987 als Leiter des Teilprojektes C6 zur Lebens-einkommensanalyse. Die zweite Station war Berlin, wo er 1976 an der Freien Universität die Professur für Volkswirtschaftslehre erhielt. Just im Jahre des Mauerfalls schließlich wechselte Schmähl nach Bremen, ein Verlust an politischen Erfahrungsmöglichkeiten, die nie ganz zu verwinden war. Am gerade neu entstandenen Zentrum für Sozialpolitik übernahm Schmähl im März 1989 die Leitung der Wirtschaftswissenschaftlichen Abteilung. Die Fülle der Projekte, die Schmähl in den 18 Jahren seiner Bremer Tätigkeit durchführte, und die noch größere Bandbreite der Publikationen lässt sich unter anderem den Jahres- und Evaluationsberichten entnehmen, eine Bilanz, die imposant ist.

Die ökonomische Analyse der staatlichen, betrieblichen und privaten Alterssicherungssysteme und ihre Finanzierung – national und im internationalen Vergleich, unter Berücksichtigung der EU und der Transformationsphase der osteuropäischen Staaten – standen immer im Zentrum der wissenschaftlichen Arbeit. Verteilungspolitische Analysen insbesondere mit Längsschnittdaten zur Einkommensentwicklung lieferten das methodisch-empirische Gerüst dieser Forschung. Neben der Alterssicherung befasste sich Schmähl in seiner Bremer Phase aber auch mit der Pflegeversicherung, der sozialen

Absicherung Selbständiger und den Arbeitsmarktproblemen älterer Arbeitnehmer. In den letzten Jahren hat sich Schmähl der Geschichte der Alterssicherungspolitik in der Bundesrepublik zugewandt. Hier nutzte er bisher nicht zugängliche oder nicht ausgewertete Quellen, so die internen Protokolle des Sozialbeirats oder die Materialien und Protokolle des Bundestagsausschusses für Arbeit und Sozialordnung, um die bisher detaillierteste Darstellung der Entwicklung der Rentenpolitik in Deutschland vorzulegen. Die zahlreichen Gremien, Beiräte, Sachverständigen- und Enquête-Kommissionen, in denen Winfried Schmähl mitwirkte, die Gremien wissenschaftlicher Vereinigungen, denen Schmähl vorsah (es seien nur die vier Jahre als Vorsitzender des Ausschusses für Sozialpolitik im Verein für Socialpolitik von 1998 bis Ende 2001 genannt), die Ehrungen, die er erhalten hat (so das Große Verdienstkreuz des Verdienstordens der BRD im Jahre 2000), verdeutlichen die Anerkennung, die ihm zuteil wurde.

Aber vielleicht ist es angemessen, keinen dieser drei Orte seines universitären Wirkens: Frankfurt am Main, Berlin, Bremen, sondern den Sozialbeirat als den entscheidenden ‚Ort‘ für Winfried Schmähl anzusehen. Unter den unzähligen Kommissionen, Gremien und Vereinigungen, in denen er tätig war, muss der Sozialbeirat herausgehoben werden. Ihm gehörte Winfried Schmähl vom 23. Februar 1984 bis zum 23. Juli 2000 an. Von 1986 bis zum Jahre 2000 als dessen Vorsitzender. Er folgte in dieser verantwortlichen Funktion seinem Lehrer Helmut Meinhold, der dem Sozialbeirat vom 2. Juni 1959 bis 25. November 1987 (bis 1986 als Vorsitzender) angehörte. Der Bezug zum Sozialbeirat erfolgte jedoch nicht erst als Höhepunkt einer erfolgreichen wissenschaftlichen Karriere in den 1980er Jahren. Als Assistent von Meinhold nahm Winfried Schmähl bereits von 1969 bis 1976 an den Sitzungen und Treffen des Sozialbeirats teil, arbeitete schon als gerade diplomierter Ökonom an den Berichten des Sozialbeirats mit. Dieser Heimat-Charakter dieses Beratungsgremiums ging erst in dem Moment verloren, als die neue Regierung im Jahre 2000 alle drei Wissenschaftler im Sozialbeirat nicht mehr wieder berief und damit den folgenden Bruch in der Alterssicherungspolitik auch personell ankündigte. Das Denken in Kontinuitäten hatte ihr Ende gefunden.

Ob sich diese Veränderung schon in den 1990er Jahren andeutete, beginnend mit der so genannten Rentenreform 1999, die im Jahre 1997, also noch unter der Regierung Kohl, verabschiedet wurde, oder erst mit der rotgrünen Regierung und Bundesarbeitsminister Riester, wird die historische Forschung noch klären müssen. Verlegt man sich nicht auf die realen Maßnahmen, sondern die öffentliche Meinungsbildung, dann erscheinen die Jahre 1998 bis 2005 als eine lange Konjunkturwelle einer sich fortwährend weiter schließenden Debatte, die alle gegnerischen Meinungen zur Marginalität verurteilte, eine Phase, die mit der Agenda 2010 im Jahre 2003 ihren Höhepunkt erreichte und – fast plötzlich (mit der „Heuschrecken“-Rede von Franz Müntefering und der Landtagswahl in Nordrhein-Westfalen) im Frühjahr 2005 ihr Ende fand. Beglaubigt durch die Ergebnisse der Bundestagswahl 2005 und die Wahlerfolge der Linken ist die öffentliche Diskussion nunmehr wieder etwas offener. Und auch der Rat von Winfried Schmähl scheint nun wieder willkommener, nun als Mahner angesichts des massiven Absenkens des Rentenniveaus durch die politischen Maßnahmen 2001 bis 2005. Die Öffentlichkeit

hat ihn gerade im Frühjahr 2008 als scharfen Kritiker kennen gelernt. So wurde Schmähl vom Verteidiger zum Kritiker, und das nicht, weil sich die eigene Position geändert hätte, sondern der Gegenstand der Betrachtung.

Das gilt ganz besonders für die Frage des Leistungsniveaus. Seit den frühen 1980er Jahren verschiebt sich das Niveauziel im deutschen Alterssicherungssystem. Hatte die Sachverständigenkommission Alterssicherungssysteme eine Bandbreite von 70-90 % des Nettoarbeitsentgeltes als Maßstab für die Höhe des Nettoalterseinkommen bestimmt, so konkretisierte sich dies im Rentenreformgesetz 1992 u. a. durch Umdefinition der Eckrente (45 statt 40 Versicherungsjahre) auf 70 % des durchschnittlichen Nettoarbeitsentgelts. War das am Tag des Mauerfalls 1989 verabschiedete Gesetz aber noch eindeutig an einem Leistungsniveau orientiert, so änderte sich das seit Ende der 1990er Jahre, zunächst mit der beabsichtigten allmählichen Absenkung des Rentenniveaus auf 64 % durch den demographischen Faktor. Mit der Übernahme der Regierungsverantwortung durch Rot-Grün setzte dann jener Prozess ein, der aus einem defined benefit-System inzwischen ein defined contribution-System hat werden lassen, vollzogen in der Nachhaltigkeitsreform von 2004, in der für ein bestimmtes in der Zukunft liegendes Jahr ein politisch gewollter Beitragssatz unter Berücksichtigung der potentiell besten wirtschaftlichen und demographischen Prognosen ‚definiert‘ wurde, aus dem sich ein Versorgungsniveau für die Versicherten nur noch rechnerisch ableitet. Eine sozialpolitische Zielbestimmung findet sich dann nur noch in einer Niveauuntergrenze, dem Rentenniveau vor Steuern. Auch auf der EU-Ebene ist das Versorgungsniveau der Bürger und Bürgerinnen nur als eines von drei Zielelementen bestimmt, zudem in exemplarischer Vagheit als Angemessenheit definiert.

Angeichts dieser Niveauabsenkung verändert sich der Akzent der Schmählschen Studien: Die tradierte vorrangig ordnungszentrierte Analyse integriert nun eine *risikopolitische* Sicht, eine Perspektive, die insgesamt die neueste Debatte zu kennzeichnen scheint. Die recht schnell sichtbar gewordenen Auswirkungen der Retrenchment-Politiken weltweit in der Alterssicherung haben zu einer neuen Aktualität dieses auch in der Sozialpolitikanalyse durchaus etablierten Begriffs des Risikos beigetragen. Noch beeindruckender als die Proklamation „neuer sozialer Risiken“ in der europäischen Sozialpolitikwissenschaft scheint mir die exemplarische Betrachtung der amerikanischen Entwicklungen, die Jacob Hacker unter dem Titel „The Great Risk Shift“ beschrieben hat.

Es ist genau diese Perspektive der *Risikoverlagerung*, unter der in der letzten Zeit Winfried Schmähl den Wandel in der Alterssicherung untersucht, ein Zitat: „Die Verlagerung von staatlicher zu privater Alterssicherung ist generell verbunden mit einer Verlagerung der Risiken

- vom Staat direkt zu den privaten Haushalten sowie
- von Arbeitgebern zu Arbeitnehmern.“<sup>2</sup>

In diesen Monaten wohnen wir derartigen Risikoverschiebungen unmittelbar bei, der Verlagerung der aus den weltweiten Rohstoffverteilungskämpfen erwachsenden Inflationsrisiken auf die Verbraucher und Rentner. Das derzeitige System der Rentenanpassung in der gesetzlichen Rentenversicherung ist nicht so gestaltet, dass es dieses Risiko abfangen könnte, die Anpassungsrate von 1,1 % liegt um knapp 2 Prozentpunkte niedriger als die aktuelle Inflationsrate. Doch im Unterschied zu kapitalfundierte Systemen ist ein umlagefinanziertes System von der Konstruktion her in der Lage, Inflationsrisiken aufzufangen. Es bedarf freilich des politischen Willens zur Änderung der Anpassungsformel. Existiert dieser nicht, beschleunigt sich die Wiederkehr der Altersarmut bei den Beziehern und vor allem Bezieherinnen kleiner Renten. Schmähl ist mit der risikopolitischen Akzentuierung seiner Überlegungen zum Gegner einer Politik geworden, die eine wachsende Altersarmut in Kauf zu nehmen bereit zu sein scheint und darüber die Legitimität des gesamten gesetzlichen Rentenversicherungssystems riskiert.

Aber kann man es sich heute wissenschaftlich wie politisch noch leisten, für mehr einzutreten als für Armutsvermeidung? Die wissenschaftliche Debatte zu sozialpolitischen Fragen in Deutschland lässt sich durch mindestens zwei Konfliktlinien kennzeichnen – und das bereits über einen längeren Zeitraum. Zum einen sicherlich durch die in Bewertungen und Begründungsfragen implizite Links-Rechts-Linie. Diese zeigt sich meist in den Präferenzen für Staat und Markt. Ob Familie, Netzwerke, Gemeinschaften und die Zivilgesellschaft eine Alternative zu diesen beiden Regelungsformen darstellen, mag eine weitere Konfliktlinie eröffnen. Weit deutlicher aber ist eine andere Linie, die oft eine wirkliche Spaltungslinie ist. Den BefürworterInnen einer Armut vermeidenden Grundsicherungspolitik stehen die Proponenten des einkommensbezogenen Sozialversicherungsdenkens gegenüber – in Fortsetzung der alten Spaltung zwischen Armuts- und Arbeiterpolitik. Grundsicherungs- und Grundeinkommensdenken stehen gegen die Sozialversicherungskonzeption. Sie erscheint als Ausdruck von Erwerbsarbeitszentrierung und Statusbezogenheit, als Festhalten an einem in sich bereits erschöpften Prinzip.

Schmähl stand und steht gegen all diese Vorstellungen einer Konzentration auf Armutsvermeidung, auch deshalb, weil diese Zielvorstellung ein rein staatlich-steuerfinanziertes System nach sich ziehen muss. Aber nicht nur deshalb. Am Ende seines Beitrages zur Festschrift für Franz Ruland führt er den zentralen Grund an: „Der bereits vollzogene Einstieg in den Ausstieg aus der einkommensbezogenen gesetzlichen Altersrente und ihrem Lohnersatzcharakter führt zu einem gesetzlichen Altersversicherungssystem, das primär dem dient, was Ende des 19. Jahrhunderts als Ziel dominierte – lediglich einen Beitrag zur Vermeidung von Einkommensarmut im Alter zu leisten. ... Allerdings dürfte für einen Großteil der Bevölkerung die neue deutsche Alterssiche-

---

<sup>2</sup> Winfried Schmähl, 2007: *Soziale Sicherung im Lebenslauf – Finanzielle Aspekte in längerfristiger Perspektive am Beispiel der Alterssicherung in Deutschland*. ZeS-Arbeitspapier 9/2007: 37.

rungspolitik und die durch sie eingeleitete Transformation der GRV einen Rückschritt und keinen Fortschritt darstellen.“<sup>3</sup>

Aber selbst wenn das richtig ist, veraltet nicht auch die Idee der Sozialversicherung als Einkommensstatus erhaltende Lohnersatzleistung? Wird nicht die Vorstellung von Einkommenskontinuität altmodisch? Und das nicht nur, weil in der Welt des Managements die Strategie des „hit and run“ als Weg der Einkommenserzielung salonfähig geworden ist, sondern vor allem weil Nicht-Normalarbeitsverhältnisse zur Normalität werden, weil vielfältige Unstetigkeiten im Einkommenserwerb, sei es bedingt durch Arbeitslosigkeit, Scheidung, Berufswechsel, sei es durch Wechsel in die Selbstständigkeit oder Veränderungen der Arbeitsbedingungen bis hin zur Absenkung der Lohnhöhe etc. entstehen. Zwar kann aus der Erkenntnis wachsender Diskontinuität im Erwerbsleben nicht auf die Angemessenheit einer bloßen Grundsicherung im Alter geschlossen werden, erst recht nicht auf eine Umsteuerung zugunsten privater Eigenvorsorge, denn diese ist von diskontinuierlichen Einkommensströmen noch stärker betroffen als eine kollektive Absicherung in der GRV. Aber wenn das erstmalige Schaffen eines steten Einkommensbezuges und nicht die Fortführung, die Kontinuierung eines bestimmten Einkommensniveaus zum Ziel der Alterssicherung wird, muss sich vielleicht auch am Sozialversicherungsdenken etwas ändern.

Das im negativen Sinne Bemerkenswerte an der Auseinandersetzung gerade auch unter den Sozialstaatsbeförderern an dieser Kontroverse um Grundrente und Grundsicherung versus Fortführung des erwerbsarbeitszentrierten Sozialversicherungspfades liegt darin, dass nunmehr eine Lage entstanden ist, in der Altersarmut nicht mehr zu vermeiden sein wird, aber kein geeignetes Auffang- und Sicherungssystem existiert, und zugleich das GRV-System seine Legitimation und damit auf längere Sicht seine Funktion und Existenzberechtigung als Beitragssystem verliert. Beide Seiten in dieser Debatte verfehlen ihre jeweiligen Zielvorstellungen, vielleicht auch deshalb – so meine Vermutung – weil keine hinreichenden Anstrengungen zur institutionellen Integration beider Zielvorstellungen unternommen werden. Das Verfehlen aller denkbaren Ziele, von Lohnersatz und Lebensstandardsicherung zu Vermeidung von Altersarmut bis hin zur gleichgewichtigen Verteilung von Risiken verweist darauf, dass eine risikobezogene Neubestimmung der Sozialversicherungssysteme erforderlich ist, eine Zielbestimmung, die den Begriff der Sicherheit nicht wird umgehen können. Im Unterschied zu den USA gibt es gerade auf Seiten der dem Sozialstaat eher positiv gegenüberstehenden Wissenschaft eine große Skepsis gegenüber dem Sicherheitsbegriff, die sicherlich nicht nur bedingt ist durch die bekannte Kritik Franz-Xaver Kaufmanns am Begriff sozialer Sicherheit.<sup>4</sup> Ohne ein

<sup>3</sup> Winfried Schmähl, 2007: „Alterssicherungspolitik im Wandel – Anmerkungen zu grundlegenden Reformen der gesetzlichen Rentenversicherung“, in: Ulrich Becker u. a. (Hg.), *Alterssicherung in Deutschland. Festschrift für Franz Ruland zum 65. Geburtstag*. Baden-Baden: Nomos, 291-314 (hier: S. 310).

<sup>4</sup> Franz-Xaver Kaufmann, 1970: *Sicherheit als soziologisches und sozialpolitisches Problem. Untersuchungen zu einer Wertidee hochdifferenzierter Gesellschaften*. Stuttgart: Ferdinand Enke.



klares Verständnis von Sicherheit als sozialem Ziel wird man keine Auswege aus der jetzigen kritischen Situation finden. Womit wir wieder beim Anfang wären. Kritisch ist der aktuelle Zustand der Alterssicherung –ohne Zweifel.

Aber welchen Charakter hat diese Krise der gesetzlichen Rentenversicherung? Reinhard Koselleck bietet drei semantische Modelle an, ‚Krise‘ zu denken:

- die „schlechthin letzte Krise“,
- die Krise als einmaliger Vorgang, bei dem viele Konflikte zusammenstürzen, um danach eine neue Lage herbeizuführen,
- die Krise als Dauerkrise.<sup>5</sup>

Die erste Möglichkeit einer Krise, die schlechthin letzte Krise der GRV dürfte zunächst gebannt sein. Die radikalen Umstellungspläne hin zu einem rein Kapital gedeckten System, wie sie noch in den End-1990ern propagiert wurden, sind inzwischen Kombinationsmodellen gewichen. Das gänzliche Auslaufen der GRV steht nicht mehr zur Diskussion.

Die zweite Krisenart, die eines Umschlages in einen neuen, in sich wieder ein Gleichgewicht bietenden Zustand, scheint aber auch nicht auf die derzeitige Lage zu passen. Nirgends ist ein funktionsfähiges Alternativmodell oder auch nur eine klare Zukunftskonzeption zu erkennen, die als realistische Folge eines Umschlages derzeitiger Konflikte erscheinen könnte.

So ist wohl ein Verständnis der Krise als Dauerkrise mit gar nicht so schleichender Aushöhlung der Kernprinzipien und Leistungsversprechungen der GRV das passende Bild. Die kritischen Jahre der Rentenversicherung sind keineswegs vorüber.

Sehr geehrter Herr Schmähl, seit Anfang der 1980er Jahre sind Sie mit dem kritischen Zustand der Rentenversicherung vertraut, sind Sie nicht also auch krisenerprobt. Zur weiteren Diskussion über die Gefahren für die soziale Lage der Älteren, über angemessene Leistungsniveaus, über die Verteilung von Risiken und über die Entwicklung langfristiger Strategien bedarf es jener intensiven wissenschaftlichen Arbeit, wie Sie sie jahrzehntelang geleistet haben.

Für Ihren wissenschaftlichen Beitrag zur Ökonomie der Sozialpolitik, zur Einkommens-, speziell Lebenseinkommensanalyse, zur institutionellen Erfassung von Alterssicherungssystemen und nunmehr auch zur Geschichte der Alterssicherung in Deutschland, für Ihr Politik beratendes und publizistisches Wirken zugunsten einer sicheren

---

<sup>5</sup> Reinhard Koselleck, 2006: „Einige Fragen an die Begriffsgeschichte von ‚Krise‘“, in: ders., *Begriffsgeschichten. Studien zur Semantik der politischen und sozialen Sprache*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp, 203-217.

Alterssicherung in Deutschland möchte ich Ihnen im Namen des Zentrums für Sozialpolitik danken, Ihnen weiterhin viel Kraft für die unbedingt fortzuführende Arbeit an Themen der Sozialpolitik wünschen, daneben aber deutlich mehr Zeit und Freiraum für ein persönlich erfülltes Leben.

## **2 Die Zukunft der Alterssicherung aus heutiger Perspektive** *Franz Ruland*

### **2.1 Die Zukunft – aus heutiger Perspektive**

Es ist das Gute und zugleich das Beunruhigende, dass wir nicht wissen, was die Zukunft bringt. Wir müssen uns aber gleichwohl darauf einstellen. Hätte man vor zwanzig Jahren über dieses Thema gesprochen, wir hätten von dem Glück der Wiedervereinigung noch nichts gewusst. Nicht einmal der Bundestag ahnte, als er am Nachmittag des 9. November 1989 die Rentenreform 1992 verabschiedete,<sup>1</sup> dass nur wenige Stunden später am Abend in Berlin die Mauer fallen und vieles von dem, was er gerade beschlossen hatte, Makulatur sein würde. Selbst nur auf das Thema Alterssicherung bezogen, ist es schwer, ihre Entwicklung in der Zukunft zu beschreiben. Die Alterssicherung, für die wir mehr als 13 % des Bruttosozialprodukts ausgeben,<sup>2</sup> hängt so stark von der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung unseres Gemeinwesens und seiner Umwelt ab, dass sie im Guten wie im Schlechten immer nur als Teil des Ganzen verstanden werden muss.<sup>3</sup> Hinzu kommt, dass das Nationale als Rahmen der Zukunft auch schon zu eng geworden ist. Längst sind das Sozialrecht und die Sozialpolitik „europäisiert“,<sup>4</sup> längst sind sie eingebunden in den Prozess der Globalisierung.<sup>5</sup> Andererseits habe ich, als ich 1981 aus Anlass des 100jährigen Bestehens der Sozialversicherung einen Artikel über „Aktuelle Probleme der Rentenversicherung im Wandel der letzten 100 Jahre“ geschrieben habe,<sup>6</sup> gelernt, dass viele der Probleme des Jahres 1981 auch schon die Probleme zu Beginn des Zwanzigsten Jahrhunderts waren, dass es um gleiche oder ähnliche gesellschaftlich relevante Fragestellungen ging, auf die man versuchte, eine der jeweiligen Zeit angemessene Antwort zu finden.

Es spricht also viel dafür, dass wir auch in 20 oder 30 Jahren über die Art und Weise, wie wir typische Risiken, wie Krankheit, Invalidität, Alter und Tod absichern, diskutieren werden. Wie im Bereich der Alterssicherung diese Diskussion verlaufen könnte, soll

---

<sup>1</sup> BT-StenBer 11/13099 (13159).

<sup>2</sup> Vgl. Ruland, in: Ruland/Rürup (Hrsg.), Alterssicherung und Besteuerung, 2008, S. 16.

<sup>3</sup> Vgl. Zacher, DRV 1987, 714 ff.

<sup>4</sup> Zur Europäisierung des Sozialrechts: Eichenhofer, Das Sozialrecht der Europäischen Union, 3. Aufl., 2006; Schulte, in: von Maydell/Ruland/Becker (Hrsg.), Handbuch des Sozialrechts, 4. Aufl., 2008, S. 1339 ff.; Ruland, in: Deutsche Rentenversicherung Bund (Hrsg.), Die gesetzliche Rente in Deutschland – 50 Jahre Sicherheit durch Anpassungen, DRV-Schriften Bd. 73, 2007, S. 29 (45); Stolleis, Geschichte des Sozialrechts in Deutschland, 2003, S. 314 ff.; Zacher, Europarecht 2002, 147 ff.

<sup>5</sup> Dazu: Linzbach/Lübking/Scholz/Schulte (Hrsg.), Globalisierung und europäisches Sozialmodell, 2007; Rieger/Leibfried, Grundlagen der Globalisierung – Perspektiven des Wohlfahrtsstaates, 2001.

<sup>6</sup> SGB 1981, 391 ff.

ich aus heutiger Perspektive schildern. Eine andere Perspektive kann es bei der Betrachtung der Zukunft ohnehin nicht geben. Bei der Alterssicherung hat die Wahl dieses Blickwinkels eine zusätzliche Legitimation. Die Diskussion in 20 oder 30 Jahren kann nicht losgelöst von dem heutigen System geführt werden. Derjenige, der Anfang 2008 mit 18 Jahren begonnen hat, Beiträge zur Rentenversicherung zu zahlen, wird 2057 mit 67 Jahren in Rente gehen, sie bis 2080 beziehen und möglicherweise danach eine Hinterbliebenenrente „vererben“, die bis 2085 reicht. Die Zukunft, über die wir reden, hat also längst begonnen.

In manchen Bereichen ahnen wir, was sie uns bringt. Wir wissen, dass unsere Bevölkerung altert. Doch auch insoweit gehen die Schätzungen auseinander. Aber der Trend scheint eindeutig zu sein und es braucht lange, bis er sich ändert, wofür es derzeit keinen Anhaltspunkt gibt. Bis 2030 wird sich die Bevölkerung von heute 82,2 Mio. zwar nur auf rund 81 Mio. verringern.<sup>7</sup> Es finden aber innerhalb der Bevölkerungsgruppen schwerwiegende Veränderungen statt. Der Anteil der Bevölkerung im Alter von 15 bis 64 Jahren sinkt von 55,9 auf rund 48,8 Mio. Personen; der Anteil der 65jährigen und Älteren steigt von 13,5 auf 22,2 Mio. Personen, was bezogen auf die 20 bis 64jährigen einem Anstieg des Altersquotienten von 24,2 auf 45,5 % entspricht. Ursachen dafür sind das weitere Ansteigen der Lebenserwartung um im Durchschnitt knapp drei Jahre und das Absinken der Geburtenzahlen auf derzeit knapp 1,4 Kinder je Frau.

Das sind für die Alterssicherung – und nicht nur für sie – europaweit die entscheidenden Probleme. Die Lösung, die wir finden müssen, muss in den europäischen Rahmen eingebettet sein. Das ist der zweite, hoffentlich sichere Trend, von dem wir ausgehen können. Europa wird trotz mancher Rückschläge immer mehr zusammenwachsen. Der Vertrag von Lissabon<sup>8</sup> weist die Richtung. Auch wenn es im Bereich der sozialen Sicherung nach wie vor keine Mehrheitsentscheidungen gibt, wird er doch in immer stärkerem Maße durch europäische Entwicklungen beeinflusst. Stichworte seien nur das Gebot der Gleichbehandlung von Frau und Mann,<sup>9</sup> die offene Methode der Koordinierung, mit der die Kommission zunehmend Einfluss auf die innerstaatliche Sozialrechtsentwicklung nimmt,<sup>10</sup> oder die Stabilitätskriterien für den Euro, die auch der Sozialpolitik enge Bandagen anlegen.<sup>11</sup> Die Lohn- und die Sozialpolitik werden zu Faktoren des europäischen Wettbewerbs. Dies gilt wegen der Globalisierung darüber hinaus in einem

<sup>7</sup> Zahlen der Kommission „Nachhaltigkeit in der Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme – Bericht der Kommission“, hrsg. von dem Bundesministerium für Gesundheit und soziale Sicherung, 2003, S. 51 ff.

<sup>8</sup> Zu ihm: Streinz/Ohler/Herrmann, Der Vertrag von Lissabon zur Reform der EU, 2008.

<sup>9</sup> Art. 119 EWGV, heute: Art. 141 EG; dazu Joussen, ZESAR 2005, 375 ff.

<sup>10</sup> Dazu: BMAS/VDR/Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Sozialrecht (Hrsg.), Offene Koordinierung der Alterssicherung in der Europäischen Union, 2002, DRV-Schriften Bd. 34; dies. (Hrsg.), Offene Methode der Koordinierung im Bereich der Alterssicherung – Quo Vadis, 2003, DRV-Schriften, Bd. 47; Schulte, in: Becker/Kaufmann/von Maydell/Schmähl/Zacher (Hrsg.), Alterssicherung in Deutschland, FS Ruland, 2008, S. 671 ff.

<sup>11</sup> Dazu Ruland, NZS 1998, 209 ff.; s. a. von der Heide, EuroAS 1995 74 ff.; Krupp/Weeber, SozFortschritt 1997, 245 ff.; Rürup, DRV 1997, 398 ff.; Sesselmeier, SozFortschritt 1997, 274 ff.

nahezu weltweiten Rahmen. Da sich zunehmend Finanzmärkte und Unternehmen von den staatlichen Ordnungen emanzipieren und sich innerstaatlich vorgegebenen Solidaritätspflichten entziehen können, schränkt die Globalisierung den Handlungsspielraum nationaler Sozialpolitik erheblich ein. Auch dieser Trend scheint unumkehrbar zu sein.

## **2.2 Die bisherigen Reformen**

Im Bereich der Alterssicherung gibt es für die Betrachtung der Zukunft aus heutiger Perspektive noch eine weitere, wichtige Legitimation. Mit zahlreichen Reformen hat der Gesetzgeber auf diese künftigen Herausforderungen reagiert und die Alterssicherung einem tiefgreifenden Wandel unterworfen.<sup>12</sup> Dies immer wieder auch, um europäischen Anforderungen gerecht zu werden.<sup>13</sup> Die Reform, die grundlegend die entscheidenden Weichen gestellt hat, war die Rentenreform des Jahres 1989/1992. Seitdem ist das Rentenrecht an die 150 Mal geändert worden. Die Summe all dieser Veränderungen ist beträchtlich. Es ist zwar nach wie vor das gleiche Gesetz, das gleiche System, aber es ist nahezu nichts unverändert geblieben. Viele der Veränderungen waren der jeweils aktuellen Situation geschuldet. Doch ist Schritt für Schritt daran gearbeitet worden, die Rentenversicherung auf die sich abzeichnenden gravierenden demographischen Veränderungen vorzubereiten. Nachdem nun auch die Anhebung der Regelaltersgrenze beschlossen ist, hat die Politik auch insoweit ihre Aufgaben getan, was nahezu allgemein anerkannt wird.<sup>14</sup>

Der Prozess, die Rentenversicherung diesen gravierenden Veränderungen anzupassen, war sehr schwierig, weil nahezu zeitgleich die Vereinigung der Rentensysteme in West- und Ostdeutschland realisiert<sup>15</sup> und die Folgen der langen Rezession mit einer immer noch viel zu hohen Arbeitslosigkeit aufgefangen werden mussten. Hinzu kam, dass während des Booms der Aktienmärkte Ende der Neunziger Jahre die Rentenversicherung wegen des ihr zugrunde liegenden Umlageverfahrens schlecht geredet und eine stärkere kapitalgedeckte Finanzierung der Alterssicherung gefordert wurde.<sup>16</sup>

---

<sup>12</sup> Zu ihnen: Hegelich, Reformkorridore des deutschen Rentensystems, 2006, S. 57 ff.; Ruland, NJW 2001, 3505 ff.; ders. (Fn. 4), S. 29 ff.; ders., DRV 2005, 217 ff.; Schmähl, in: FS Ruland (Fn. 10), S. 291 ff.; s. a. Schmidt, RVaktuell 2008, 30 ff.

<sup>13</sup> Vgl. Ruland, NZS 1998, 209 (212); s. a. Reinhardt, SozFortschritt 1997, 21 ff.

<sup>14</sup> Vgl. Bundeskanzlerin Angela Merkel in einem Interview mit der Passauer Neuen Presse vom 9. 5. 2008: „Deutschland gehört nach Angaben der OECD- und EU-Experten zu den Ländern in Europa, die sich konsequent auf den demographischen Wandel vorbereitet haben. Wir haben die Rente mit 67 eingeführt, wir haben einen Nachhaltigkeitsfaktor in der Rentenformel. Jeder kann sich frühzeitig über die voraussichtliche Höhe seiner Rente informieren und entscheiden, was er privat noch tun sollte...“. Selbst Schnabel schreibt von „großen Erfolgen“, in: Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung 2008, 98 ff.

<sup>15</sup> Dazu Ritter, Der Preis der deutschen Einheit, 2006; ders., DRV 2007, 696 ff.; s. a. Kolb/Ruland, DRV 1990, 141 ff.

<sup>16</sup> Vgl. zur Diskussion Umlage- versus Kapitaldeckungsverfahren: Burger, DRV 1998, 655 ff.; Glismann/Horn, Wirtschaftsdienst 1998, 474 ff.; Eitenmüller, DRV 1996, 184 ff.; Eitenmüller/Hain, DRV 1998, 634 ff.; dies., Wirtschaftsdienst 1998, 676 ff.; Fasshauer, DRV 2001, 631

Die Alterssicherung in Deutschland schien mit diesen Reformen, zuletzt mit der Anhebung der Regelaltersgrenze auf 67 Jahre, aus heutiger Perspektive ihren entscheidenden Umbruch hinter sich zu haben. Der allgemeine Eindruck war, dass mit diesen Reformen die Rentenversicherung zukunftsfest und ihre Finanzierung – um das modisch gewordene Wort zu gebrauchen – „nachhaltig“ gesichert sei. Die politischen Vorgaben waren umgesetzt. Der Beitragssatz wird, legt man die Rentenversicherungsberichte zugrunde, bis 2020 die 20 %-Grenze und bis 2030 die 22 %-Grenze nicht übersteigen.<sup>17</sup> Das Rentenniveau vor Steuern wird die 43 %-Grenze nicht unterschreiten.<sup>18</sup> Der Preis ist eine erhebliche Absenkung des Rentenniveaus um etwa 17 %.<sup>19</sup> Die beschlossenen Maßnahmen waren notwendig, sie waren aber auch sehr schmerzlich und haben die Rentenversicherung viel Vertrauen gekostet.<sup>20</sup> Sie haben auch Funktion und Bedeutung der Rentenversicherung verändert. Die Niveauabsenkung soll jedoch nach den Berechnungen der Bundesregierung – jedenfalls für die jüngeren Jahrgänge – durch die großzügig geförderte betriebliche und private Vorsorge ausgeglichen werden,<sup>21</sup> vorausgesetzt, dass davon auch gerade bei den niedrigen Einkommensbeziehern hinreichend Gebrauch gemacht wird.

Aufgeschreckt durch Hinweise auf eine künftig stärker ansteigende Altersarmut hat die Bundesregierung bei der Anpassung 2008 in die geänderte Anpassungsformel eingegriffen, um im Ergebnis eine Anpassung zu erzielen, die die 1 %-Grenze gerade überschreitet – eine aus verständlichen Gründen getroffene, aber doch sehr problematische Entscheidung. Sie hat eine neue rentenpolitische Diskussion ausgelöst, bei der es aber um alte Themen ging, die man längst abgehakt wähnte, wie insbesondere die Einführung einer Mindestsicherung in der Rentenversicherung. Dies zeigt: Trotz der Reformen in der Vergangenheit geht die rentenpolitische Diskussion weiter. Dies ist auch notwendig, denn ein System in der Größe der Rentenversicherung, das jährlich über 230 Mrd. Euro umverteilt, muss sich stets den sich wandelnden gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen anpassen. Wenn es dies nicht täte, würde es brechen.

---

ff.; Geppert/Ruland, DRV 1999, 1 ff.; Krupp, SF 1998, 293; ders., in: FS Ruland (Fn. 10), S. 183 ff.; Ohsmann/Stolz, DAngVers 1997, 114 ff.; Rürup, DRV 1995, 718 ff.; Rürup/Liedtke, in: Cramer/Förster/Ruland (Hrsg.), Handbuch Altersversorgung, 1998, S. 779 ff.; Ruland, in: VDR/Ruland [Hrsg.], Handbuch der gesetzlichen Rentenversicherung (HdR), 1990, Rn. 19/73 ff. m. w. Nachw.; Schmähl, Umlagefinanzierte Rentenversicherung in Deutschland, in: ders./Ulrich (Hg.), Soziale Sicherungssysteme und demographische Herausforderung, 2001, S. 124 ff.; Weeber, AuS 2002, Heft 9-10, 47 ff.

<sup>17</sup> Vgl. § 154 III SGB VI; dazu KomGRV § 154 Anm. 1.3.1.

<sup>18</sup> Vgl. BT-Drucks. 16/905, S. 25.

<sup>19</sup> BT-Drucks. 16/906, S. 141.

<sup>20</sup> Vgl. Heien, DRV 2004, 211 ff.; Reimann/Frommert, DRV 2006, 77 ff., Rische, RVaktuell 2006, 2 ff.

<sup>21</sup> BT-Drucks. 16/906, S. 137 ff.

### **2.3 Die Rentenversicherung – das wichtigste Teilsystem der Alterssicherung**

Trotz all dieser Reformen ist und bleibt die Rentenversicherung das wichtigste Teilsystem sozialer Sicherung. Sie ist nahezu ein universelles System. Wie die neue AVID-Untersuchung der Rentenversicherung zeigt,<sup>22</sup> haben von den Jahrgängen 1942 – 1961 96 % der Männer und 98 % der Frauen im 65. Lebensjahr Anwartschaften aus der gesetzlichen Rentenversicherung. 95 und 98 % sind es in den alten und jeweils 100 % in den neuen Bundesländern. Anwartschaften auf eine betriebliche Altersversorgung haben demgegenüber rund 40 % der Männer und 30 % der Frauen. Mehr als die Hälfte betreibt darüber hinaus private Vorsorge. Angesichts dieser Zahlen sieht man, dass die betriebliche und private Vorsorge deutlich an Gewicht gewonnen haben.<sup>23</sup>

Von einer Abschaffung der Rentenversicherung, die Ende der neunziger Jahre zu Gunsten eines Grundrentensystems immer wieder gefordert wurde,<sup>24</sup> ist keine Rede mehr. Das mit den Reformen angestrebte Mischungsverhältnis zwischen umlagefinanzierter und kapitalgedeckter Altersvorsorge von etwa 60 zu 40 % wird als „zielführend“ angesehen, so dass es keiner weiteren Verschiebung der Verantwortungsbereiche von gesetzlicher und privater Vorsorge mehr bedarf.<sup>25</sup> Im Übrigen haben sich die Zeiten gewandelt. Nach einem Bericht der Süddeutschen Zeitung vom 7. 4. 2008 haben die Schweizer Pensionskassen viel Geld in Aktien der UBS angelegt, deren Wert sich wegen der aus amerikanischen Immobilienkrediten importierten erheblichen Verluste dieser Bank halbiert hat.<sup>26</sup> Vermutlich deshalb hat die Bundeskanzlerin knapp eine Woche später auf die Frage, ob die Deutschen Angst vor der aktuellen Finanzkrise haben müssten, darauf hingewiesen, dass es beruhigt, dass die sozialen Sicherungssysteme in Deutschland „auch auf der Umlage“ beruhen.<sup>27</sup> Die Politik scheint zu lernen und manchmal befördern auch Krisen diesen Lernprozess.

Trotz aller Reformen ist die Rentenversicherung eine Sicherung der Arbeitnehmer geblieben.<sup>28</sup> Zwar erfolgte 1972 ein großer Schritt auf die Selbständigen zu mit der ihnen eingeräumten Möglichkeit, für die Pflichtversicherung zu optieren. Viele haben es damals getan, weil die Möglichkeit, sich rückwirkend einzukaufen, viel zu günstig war.

---

<sup>22</sup> Vgl. Heien/Kortmann/Schatz, Altersvorsorge in Deutschland 2005 - Alterseinkommen und Biographie, hrsg. von Deutsche Rentenversicherung Bund/BMAS, 2007, DRV-Schriften Bd. 75, S. 71.

<sup>23</sup> Dazu auch Fasshauer/Rieckhoff, RVaktuell 2008, 15 ff.

<sup>24</sup> Vgl. etwa Miegel/Wahl, Gesetzliche Grundsicherung - Private Vorsorge, 1985; dagegen: Ruland, NDV 1988, 61 ff.; ders., ZRP 1987, 354 ff.

<sup>25</sup> Vgl. Wilke, Ein Simulationsmodell des Rentenversicherungssystems - Konzeption und ausgewählte Anwendungen von MEA-PENSIM, MA-Discussion Paper 48-04, Universität Mannheim 2004; s. a. Ruland (Fn. 4), S. 23.

<sup>26</sup> Zitzelsberger, Entzauberte Gnome, Süddeutsche Zeitung vom 7.7. 2008, S. 4.

<sup>27</sup> Angela Merkel im Interview mit der Frankfurter Allgemeinen Sonntagszeitung vom 13. 4. 2008.

<sup>28</sup> Vgl. Ruland, in: Deutsche Rentenversicherung Bund (Hrsg.), Das Soziale in der Alterssicherung, DRV-Schriften Bd. 66, 2006, S. 44.

Doch ist ihre Zahl mit knapp 400.000 im Jahr 2005 verschwindend gering geblieben.<sup>29</sup> 1983 wurden die Künstler versicherungspflichtig.<sup>30</sup> Ein Versuch, berufsständische Versorgungswerke zulasten der Rentenversicherung auszuweiten, wurde 1995 gestoppt.<sup>31</sup>

Die aktuell vermehrt diskutierte Einbeziehung von Selbstständigen in die Rentenversicherung<sup>32</sup> ist zwar nicht geeignet, deren Finanzierung langfristig zu verbessern. Denn später wären auch mehr Renten zu zahlen. Für die Einbeziehung der Selbstständigen wie in den meisten Ländern Europas<sup>33</sup> spricht aber, dass die Zahl insbesondere der Selbstständigen ohne Mitarbeiter in den letzten Jahren deutlich gestiegen ist – von 1991 bis 2003 um etwa 44 % auf knapp 2 Millionen. Selbstständigkeit kann daher nicht mehr mit wirtschaftlicher Unabhängigkeit gleich gesetzt werden. Die Rentenversicherungsträger gehen davon aus, dass 2-3 Millionen Selbstständige ohne obligatorische Alterssicherung sind.<sup>34</sup> Dem auf uns zukommenden Armutspotential sollte mit einer Pflichtversicherung entgegen gewirkt werden. Im Übrigen sind die Überlegungen so revolutionär nicht, denn für viele Selbstständige gibt es bereits eine gesetzliche Altersvorsorge im Bereich der Rentenversicherung, der Altershilfe für Landwirte oder der berufsständischen Versorgungswerke. Ein Anfang mit politischen Chancen könnte es sein, Solo-Selbstständige solange versicherungspflichtig zu machen, als ihre Rentenanwartschaft 30 Entgeltpunkte noch nicht überschritten hat. Dies ergäbe ab 1.7.2008 eine Rente von knapp 800,- Euro, die oberhalb des Grundsicherungsbedarfs liegen würde. Es ist das auch verfassungsrechtlich abgesicherte gute Recht eines Staates, zur Vermeidung einer Inanspruchnahme von Sozialhilfe eine Versicherungspflicht einzuführen.<sup>35</sup>

## 2.4 Das geänderte Sicherungsziel der Rentenversicherung

Bei den Reformen seit 1992 ging es neun Mal um die Anpassung der Renten. Das verwundert nicht. Die Anpassungsformel bestimmt sowohl die Höhe der Rente eines jeden Versicherten als auch den Umfang der Mittel, die zur Finanzierung aller Renten aufgewendet werden müssen. Mit jeder Anpassungsentscheidung wird das Sicherungsziel der

<sup>29</sup> Vgl. Deutsche Rentenversicherung Bund (Hrsg.), Rentenversicherung in Zeitreihen, 2007, S. 31.

<sup>30</sup> Sie allein machen rund 134.000 Versicherte aus.

<sup>31</sup> Vgl. die Neufassung des § 6 Abs. 1 Nr. 1 durch Art. 1 des SGB VI-ÄndG vom 15. 12. 1995 (BGBl. I, 1824); dazu Bertuleit, NZS 1996, 107 ff.; Boecken, in: Ruland/Försterling (Hrsg.), GK-SGB VI, Stand 2007, § 6 Rn. 15 ff.

<sup>32</sup> Vgl. Ruland, in: Ruland/von Maydell/Papier (Hrsg.), Verfassung, Theorie und Praxis des Sozialstaats, FS Zacher, 1998, S. 849 f.; zum Problem auch Bieback, SozSich 1999, 166 ff.; Oelschläger, Alterssicherung von Selbständigen, 2005, S. 10 ff., 109 ff., 169 ff.; Rische, SozSich 1999, 382 (386 f.); ders., DAngVers 2000, 1 (5); ders., RVaktuell 2008, 2 ff.; a. A. Merten, DRV 1999, 609 ff.

<sup>33</sup> Zur Absicherung der Selbstständigen in Europa: Hauschild, DRV 1999, 113 ff.; Schulze-Buschoff, WSI-Mitt. 2007, 387 ff.

<sup>34</sup> Rische, RVaktuell 2008, 2 (3).

<sup>35</sup> Vgl. BVerfGE 10, 354 (363 ff.); 29, 221 (237, 242); 34, 62 (70).



Rentenversicherung konkretisiert oder neu definiert. Wer ohne Übergangsfristen sparen will, muss bei der Anpassung ansetzen.<sup>36</sup>

Das Ergebnis dieser häufigen Änderungen ist,<sup>37</sup> dass die Rente nur noch im Grundsatz den Löhnen folgt. Seit 2001 ist wieder die Entwicklung der Bruttolöhne maßgeblich, ab 2004 eingegrenzt auf die Entwicklung der versicherten Entgelte, was dem tendenziell stärkeren Anstieg der höheren Einkommen die Anpassungswirksamkeit nahm. Von der Belastung der Aktiven mit Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen blieb in der neuen modifizierten Bruttoanpassungsformel nur die Entwicklung des Beitragssatzes zur Rentenversicherung anpassungsrelevant. Dass seit 2001 auf den *vollen* Beitragssatz abgestellt wird, verstärkt den die Anpassung mindernden Effekt. Darüber hinaus lassen der Altersvorsorgeanteil und der Nachhaltigkeitsfaktor die Renten hinter die Löhne zurückfallen.

Mit dem Altersvorsorgeanteil wird der Anstieg der steuerlich geförderten Beiträge zur privaten Altersvorsorge unabhängig von ihrer steuerlichen Berücksichtigung auf die Entwicklung der Einkommen und damit auf die Anpassung der Renten zurückgekopelt. Das ist im Mediendeutsch die „Riester-Treppe“. Anpassungswirksam wächst der Altersvorsorgeanteil seit 2002 an mit jährlich 0,5 % des Einkommens bis 2010 auf 4 %. Sein Anstieg sollte die Anpassung in den Jahren 2003 bis 2011 jeweils um etwa 0,6 % mindern.<sup>38</sup> Um 2008 zu einer Anpassung von etwas über einem Prozent zu kommen, ist nun beschlossen worden, das Ansteigen des Altersvorsorgeanteils in den Jahren 2008 und 2009 auszusetzen und die Minderung der Anpassung in den Jahren 2012 und 2013 nachzuholen.<sup>39</sup>

Der von der rot-grünen Koalition 2004 eingeführte „Nachhaltigkeitsfaktor“<sup>40</sup> soll die Höhe der Rentenanpassung entsprechend der Entwicklung des Verhältnisses von Rentnern zu Beitragszahlern beeinflussen. Steigt die Zahl der Rentner oder sinkt die Zahl der Beitragszahler, verringert sich die Anpassung. Gibt es weniger Rentner oder mehr Beitragszahler, erhöht sich – wie 2007 und 2008 – die Anpassung. Er spiegelt neben der demographischen Entwicklung auch die Arbeitsmarktsituation und das Rentenzugangsverhalten wider.

Mit den Veränderungen der Anpassungsformel hat sich seit 2001 ein wesentlicher Wandel vollzogen. War für die Anpassung früher das Ziel der Sicherung eines angemesse-

<sup>36</sup> Ruland, DAngVers. 2000, 169 ff.; s. auch Krupp, Wirtschaftsdienst 1999, 475 (476).

<sup>37</sup> Vgl. Ruland, in: GK-SGB VI (Fn. 31), § 68 Rn. 4 ff.; Börsch-Supan, in: FS Ruland (Fn. 10), S. 157 ff.

<sup>38</sup> Vgl. Hain/Tautz, DRV 2001, 359 (361 ff.).

<sup>39</sup> Vgl. Gesetz zur Rentenanpassung 2008 vom xxx. Juni 2008 (BGBl. I, xxx); Begründung: BT-Drucks. 16/8744.

<sup>40</sup> Zu ihm: KomGRV, § 68 (Stand 2007), Anm. 10; Ruland, SGb 2004, 327 ff.; ders., DAngVers 2000, 169 ff.; Ruland/v.d.Heide, Wirtschaftsdienst 2004, 218 ff.; Börsch-Supan/Reil-Held/Wilke, SozFortschritt 2003, 275 ff.; s. a. Brall/Dünn/Fasshauer, DRV 2005, 460 ff.; Kramer, DAngVers 2004, 404 ff.

nen Lebensstandards maßgeblich, dominiert nun das Ziel, dass der Beitragssatz bis 2030 die gesetzliche Vorgabe von 22 % nicht übersteigt. Allerdings darf das Rentenniveau vor Steuern nicht unter 43 % sinken; es soll möglichst bei 46 % gehalten werden. Aufgabe der Rentenversicherung ist es nur noch, *zusammen* mit der betrieblichen und privaten Altersvorsorge ein angemessenes Alterseinkommen zu sichern.<sup>41</sup>

Da es zwischen 2004 und 2006 keine Anpassung der Renten gegeben hat, konnten der Altersvorsorgeanteil und der Nachhaltigkeitsfaktor ihre niveausenkende und damit langfristig den Anstieg des Beitragssatzes dämpfende Wirkung nicht erzielen. Dies soll ab 2012 mit dem 2007 neu eingeführten Anpassungsfaktor<sup>42</sup> nachgeholt werden, wenn auf Grund der Lohnsteigerungen Rentenanpassungen möglich sind. 2007 gab es wieder eine Anpassung, die mit 0,54 % aber recht gering ausgefallen ist. 2008 wird sie – nur wegen der geplanten Änderung – 1,1 % betragen. Auch in den nächsten Jahren ist wegen der Absenkung des Rentenniveaus nur mit bescheidenen Anpassungen zu rechnen.<sup>43</sup> Längerfristig soll die geänderte Anpassungsformel das Rentenniveau, das 2004 mit 67,9 % knapp über dem von 1957 lag, bis 2030 um etwa 17 % absenken. Allerdings wird sich das Gesamtversorgungsniveau bis 2030 nach den Berechnungen der Bundesregierung kaum verändern, vorausgesetzt, die Versicherten machen von der staatlich geförderten privaten Vorsorge den erwarteten Gebrauch, was aber trotz der steigenden Zahlen immer noch nicht ausreichend geschieht. Nach der neuesten Studie „Altersvorsorge in Deutschland“ tun immerhin ein Sechstel bis ein Viertel der zwischen 1957 und 1961 Geborenen auf diesem Gebiet nichts: 15 % der versicherten Männer im Westen haben weder eine private noch eine betriebliche Altersvorsorge, bei den Frauen sind es 24 %. Im Osten werden 27 % der Männer und 18 % der Frauen dieser Jahrgangsgruppen später allein auf die gesetzliche Rente angewiesen sein.<sup>44</sup>

Allein mit der gesetzlichen Rente auskommen müssen auch die Rentner wegen Erwerbsminderung. Bei ihnen wird die Situation künftig dadurch weiter erschwert, dass sie, soweit sie die Rente vor dem 60. Lebensjahr in Anspruch nehmen, neben der Niveauabsenkung auch noch Abschläge bis zu 10,8 % der Rente hinnehmen müssen;<sup>45</sup>

<sup>41</sup> Vgl. dazu auch Frommert/Heien, DRV 2006, 132 ff.

<sup>42</sup> Zu ihm. Bomsdorf, DRV 2005, 665 (667 ff.); Bundesbank, Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, Februar 2005, S. 64; Gasche, Wirtschaftsdienst 2005, 471 ff.; ders., DRV 2007, 158 ff.; Ruland, DRV 2007, 358 ff.; Sozialbeirat, BT-Drucks. 15/4498, S. 79 (85); BT-Drucks. 16/3700, S. 84; krit.: Buntenbach, DRV 2006, 665 (668); Schmähl, DRV 2006, 676 ff.

<sup>43</sup> Vgl. BT-Dr 16/8477, S. 4.

<sup>44</sup> Heien/Kortmann/Schatz (Fn. 22), S. 144 ff.; s. a. Loose, RVaktuell 2008, 79 (81).

<sup>45</sup> Grob falsch: BSG (4. Senat), SozR 4-2600 § 77 Nr. 3; dagegen SG Aachen, NZS 2007, 322 ff.; Bergner, DRV 2008, 215 ff.; Bredt, NZS 2007, 192 ff.; Koch/Kolakowski, SGB 2007, 71 ff.; Mey, RVaktuell 2007, 44 ff.; Ruland, NJW 2007, 2086 ff.; vgl. die Klarstellung in BT-Drucks. 16/3794, S. 36; s. a. Sozialbeirat: BT-Drucks. 16/3700, S. 76 f.; unbelehrbar: Meyer, NJW 2007, 3682 ff.; inzwischen hat der nunmehr zuständige 5a Senat des BSG in mehreren Verfahren beschlossen, der Rechtsprechung des 4. Senats nicht zu folgen, vgl. B 5a/5 R 32/07, 88/07 und 98/07.

zudem bietet die Privatversicherung keine adäquate Absicherung dieses Risikos im Rahmen der privaten Vorsorge an.

Daher gibt es wegen der Absenkung des Rentenniveaus bereits deutliche Kritik:<sup>46</sup> Es sei zu sehr abgesenkt worden ist, weil für den Durchschnittsverdiener künftig 27 Beitragsjahre notwendig werden, um eine Rente oberhalb der Grundsicherung zu erhalten.<sup>47</sup> Außerdem müssten die nachgelagerte Besteuerung der Renten und die erhebliche Wirkung der Abschläge bei vorzeitigem Rentenbezug berücksichtigt werden.

## **2.5 Zum Drohen von Altersarmut**

Damit sind wir bei dem Thema, das die Rentendiskussion derzeit beherrscht: Droht uns nach diesen vielen Einschnitten in erheblichem Maße Altersarmut? Sie wird nicht generell, wohl aber in bestimmten Fallkonstellationen zunehmen. Man kann das Problem nicht allein deshalb negieren, weil es als Leistung der Sozialhilfe die Grundsicherung gibt. Sie gewährt bei Bedürftigkeit die zur Existenzsicherung notwendigen Mittel; die Empfänger bleiben aber arm. Die Armutsrisikoquote ist definiert mit weniger als 60 % des bedarfsgewichteten Nettoäquivalenzeinkommens.<sup>48</sup> Das sind derzeit 13 % der Gesamtbevölkerung mit einem Einkommen unter 781,- Euro.<sup>49</sup> Umgekehrt ist es genau so falsch, von niedrigen Renten auf Armut zu schließen. Das lässt unberücksichtigt, dass viele Rentner neben ihrer Rente häufig weitere Einkommen beziehen. So liegt nach den Ergebnissen der AVID das Nettoalterseinkommen in den alten Bundesländern je nach Kohorte um 60-70 % höher als die projizierten Rentenanwartschaften. Das allerdings ist den neuen Bundesländern anders. Dort macht der Unterschied nur rund 15 % aus.<sup>50</sup>

Gegenwärtig beziehen 2,3 % der Personen über 65 Leistungen der Grundsicherung, bei den Frauen sind es 2,6 % und bei den Männern 1,8 %.<sup>51</sup> Dabei ist bei Ausländern mit 13 % die Quote besonders hoch. 36 % der Empfänger von Grundsicherung bezogen eine Altersrente, etwas mehr als 12 % eine Erwerbsminderungsrente und knapp 9 % eine Hinterbliebenenrente. Auf die rund 14,7 Mio. Versichertenrentner bezogen machen die 325.500 Rentner, die eine Leistung der Grundsicherung beziehen, etwas mehr als 2,2 % aus. Bei den Hinterbliebenenrenten ist der Anteil mit etwas mehr als 4 % fast doppelt so hoch. Problemgruppen sind aktuell vor allem die Personen, die wegen kurzer Versicherungszeiten auch nur eine geringe Rente beziehen, was sich dann auch bei der

---

<sup>46</sup> Schmähl, in: FS Ruland (Fn. 10), S. 291 ff.; ders., DRV 2006, 676 ff.

<sup>47</sup> Loose, RVaktuell 2008, 79 (80); Thiede, RVaktuell 2005, 519 ff.

<sup>48</sup> Vgl. Hauser, in: Fachlexikon der sozialen Arbeit, 6. Aufl., 2007, S. 66 f.; Marcus, in: Armutsfestigkeit sozialer Sicherung, SDSRV 56, 2007, S. 7 (8).

<sup>49</sup> Vgl. Bundesregierung, Lebenslagen in Deutschland, 3. Armuts- und Reichtumsbericht, 2008, S. xxx.

<sup>50</sup> Heien/Kortmann/Schatz (Fn. 22), S. 161 ff.

<sup>51</sup> Vgl. Haustein/Dorn/Statistisches Bundesamt, Sozialhilfe 2006, Fachserie 13, Reihe 2, Wirtschaft und Statistik 2007, 1245 (1248 ff.); s. a. Gebhardt/Thiede, DAngVers 1997, 550 ff.; Loose, RVaktuell 2008, 79 ff.; Loose/Thiede, RVaktuell 2006, 479 ff.; Mika/Bieber, DRV 2006, 248 ff.

Hinterbliebenenrente auswirkt. Dies sind vor allem Frauen und Ausländer. Eine Problemgruppe sind schon jetzt auch die Bezieher von Erwerbsminderungsrenten. Bei ihnen liegt die Grundsicherungsquote bei rund 7 %.

Betrachtet man die künftige Entwicklung ist davon auszugehen, dass insbesondere in den neuen Bundesländern wegen der Absenkung des Rentenniveaus Fälle, die schon heute an der Armutsgrenze liegen, darunter rutschen werden, dies auch deshalb, weil sich die Rentenbiographien dort ändern werden. Die Biographien mit sehr langen Versicherungszeiten werden seltener, die mit erheblichen Lücken häufiger.<sup>52</sup> Andererseits macht der Ausbau der ergänzenden Vorsorge auch in den neuen Bundesländern Fortschritte. Die Sicherung in den beiden ergänzenden Säulen nimmt zu. Es bleibt aber abzuwarten, ob sie die Einschnitte im Regelsystem der Rentenversicherung ausgleichen können. Altersarmut wird auch deshalb die Ausnahme bleiben, weil es in den Haushalten immer häufiger zwei Renten geben wird. Problemfälle werden aber auch in den neuen Bundesländern insbesondere Versicherten mit Lücken in ihrer Biographie sein. Deshalb muss man, um Altersarmut zu bekämpfen, bei den Ursachen der Lücken ansetzen.

Lücken und Rentennachteile entstehen durch Kindererziehung.<sup>53</sup> Personen, die langfristig arbeitslos und auf das Arbeitslosengeld II angewiesen sind, werden hingegen in wesentlich größerer Zahl auch im Alter auf die Grundsicherung angewiesen sein. Ihre Versicherung auf der Basis von 205,- Euro monatlich begründet eine monatliche Rente je Jahr des Bezugs von Arbeitslosengeld II von 2,17 Euro. Das ist völlig unzureichend.<sup>54</sup> Eine weitere Gruppe, die in stärkerem Maße von Altersarmut bedroht sein wird, sind die schon angesprochenen Soloselbstständigen. Stärker als bisher sind aus den genannten Gründen auch die Rentner wegen Erwerbsminderung gefährdet.

Vorschläge, jedem Versicherten, der 35 Jahre lang Beiträge gezahlt hat, eine Rente zu gewähren, die 15 % oberhalb des Grundsicherungsniveaus liegt, tragen zwar dem Grundanliegen der Rentenversicherung Rechnung, nach erfülltem Arbeitsleben eine Rente oberhalb des Grundsicherungsniveaus zu sichern. Dennoch ist der keineswegs neue Vorschlag auch diesmal wieder zu Recht auf Ablehnung gestoßen.<sup>55</sup> Die CDU hat ihm eine deutliche Absage erteilt. In der Mehrzahl der Armutsfälle – insbesondere bei

<sup>52</sup> Heien/Kortmann/Schatz (Fn. 22), S. 82.

<sup>53</sup> Dazu Loose, DRV 2006, 347 ff.; Stegmann, DRV 2005, 675 ff.

<sup>54</sup> Vgl. Göhde, MittLVA Rheinprovinz 2005, 42 (61); Jakob, SozSich 2004, 123 ff.; Ruland, DRV 2006, 225 (234); Trenk-Hinterberger, in: FS Ruland (Fn. 10), S. 542; Winkel, SozSich 2006, 103 ff.; Wübbecke/Hirsland/Koch, in: SDSRV 56 (Fn. 48), S. 21 ff.

<sup>55</sup> Zur bisherigen Diskussion u. a.: Bäcker, WSI-Mitt. 1987, 75 ff.; Bieback, SF 1987, 1 ff.; Fichtner, NDV 1988, 70 ff.; Hauser, DRV 1999, 471 ff.; ders., Ziele und Möglichkeiten einer sozialen Grundsicherung, 1996; Heine, DRV 1993, 788 ff.; Kaltenborn, NDV 1999, 76 ff.; Klanberg/Prinz, SF 1986, 229 ff.; Kreikebohm, ZSR 1989, 129 ff.; Leibfried, ZSR 1995, 325 ff.; Münder, Soziale Grundsicherung und Weiterentwicklung der Sozialhilfe, Gutachten, hrsg. vom Nds. Staatsministerium, 1992; Ruland, DRV 1999, 480 ff.; ders., ZRP 1987, 354 ff.; Ruland/Rahn, DRV 1991, 365 ff.; Schmähl, DAngVers 1986, 122 ff.; Schmähl (Hrsg.), Mindestsicherung im Alter, Erfahrungen, Herausforderungen, Strategien, 1993; Schulte, SF 1991, 7 ff.; ders., ZFSH/SGB 1992, 393 ff.; Standfest, DRV 1999, 325 (329 f.); Trenk-Hinterberger (Fn. 54), S. 543 ff.

Frauen – hilft der Vorschlag nicht, weil die geforderten 35 Beitragsjahre nicht erfüllt sind.<sup>56</sup> In den Fällen, in denen trotz der 35 Beitragsjahre die Rente unter dem Grundsicherungsniveau liegt, ist zumeist nur Teilzeit gearbeitet worden. Würden diese Versicherten trotz der geringeren Beiträge die volle Rente bekommen, wären sie gegenüber den Versicherten, die die volle Beitragslast zu tragen hatten, gleichheitswidrig begünstigt. Versicherte würden trotz ungleicher Vorleistung gleich hohe Renten erhalten; die Leistung, die der eine mit teuren Beiträgen erkaufte hat, stünde dem anderen ohne Vorleistung zu. Es wäre zudem eine Einladung zum Missbrauch. Die in der Praxis ihres Mannes mitarbeitende Ehefrau würde mit einem geringen Einkommen versichert und erhielte später die volle Mindestsicherung. Der Vorschlag erkennt auch die Aufgabe der Rentenversicherung im gegliederten System sozialer Sicherung. Als Versicherungssystem hat sie im Rahmen ihrer Vorsorgemöglichkeiten Altersarmut zu vermeiden. Werden diese Möglichkeiten nicht entsprechend genutzt, hat die Grundsicherung über das Kriterium der Bedürftigkeit die Personen herauszufiltern, die staatlicher Hilfe bedürfen. Wer mit Beitragsmitteln Armut bekämpfen will, übersieht zudem, dass dadurch nur die Rentenversicherten belastet, Selbstständige, Beamte und Einkommen oberhalb der Beitragsbemessungsgrenze aber nicht zur Finanzierung herangezogen würden mit dem Ergebnis einer Umverteilung von unten nach oben. Eine steuerfinanzierte Leistung speziell für Rentner, die 35 Jahre lang vollzeitbeschäftigt waren, wie sie nun in dem parteiinternen Kompromiss der CDU angedacht ist, wirft kaum lösbare Gleichheitsprobleme auf. Was ist mit älteren Behinderten, älteren Frauen, die viele Kinder erzogen und deshalb keine Beiträge gezahlt haben? Sie können doch nicht schlechter gestellt werden!

Der richtige Lösungsansatz kann nur darin bestehen, die Problemgruppen gezielt anzu-gehen. Bei den Frauen wird sich die Situation spürbar verbessern, sie sind schon jetzt häufiger und länger erwerbstätig. Unterbrechungen wegen einer Kindererziehung sind durch die Kinderziehungs- und Kinderberücksichtigungszeiten deutlich besser abgesichert als bei den jetzigen Rentner(inne)n.<sup>57</sup> Bei den Soloselbstständigen würde ihre Einbeziehung in die Versicherungspflicht helfen. Bei den Empfängern von Arbeitslosengeld bringt die Versicherung auf der Basis von 205,- Euro monatlich nichts. Denkbar wäre, zu der Lösung vor 1991 zurückzukehren, nach der gegen einen Beitrag der Bundesagentur für Arbeit die Zeit der Arbeitslosigkeit als rentensteigernde Anrechnungszeit gut gebracht wurde.<sup>58</sup> Das ist zwar gegenüber der Beitragszahlung für Beitragszeiten die systematisch deutlich schlechtere Lösung,<sup>59</sup> wäre aber gegenüber dem unbefriedigenden

---

<sup>56</sup> So auch eine Studie des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Instituts der Hans-Böckler-Stiftung vom 7. 5. 2008.

<sup>57</sup> Dazu ausf. Ruland, in: Familie und Sozialleistungssystem, SDSRV Band 57 (2008, im Erschei-nen).

<sup>58</sup> Vgl. § 1385a RVO; § 112a AVG idF des Haushaltsbegleitgesetzes 1983 v. 20. 12. 1982 (BGBl. I, 1857); aufgehoben durch das RRG v. 18. 12. 1989 (BGBl. I, 2261) mWv 1. 1. 1992 (Art. 85); s. a. § 252 II Nr. 1 SGB VI.

<sup>59</sup> So auch Rische, RVaktuell 2008, 2 (7).

geltenden Recht deutlich besser. Zur besseren Absicherung der Erwerbsgeminderten muss die Politik von der Privatversicherung eine bessere Risikoabsicherung einfordern. Ist sie dazu nicht willens, muss der Druck über entsprechend geänderte Rahmenbedingungen verschärft werden. Es kann nicht sein, dass sie auf ihr Drängen und ihres Profits wegen in der Alterssicherung einen größeren Verantwortungsbereich übertragen bekommt, dann aber dieser Verantwortung nicht voll gerecht wird. Auch an diesem Beispiel der Sicherung bei Erwerbsminderung sieht man, wie sehr seinerzeit in der Diskussion gesetzliche versus private Versicherung Probleme ausgeklammert wurden, die uns jetzt einholen.

## 2.6 Die Umsetzung schwieriger Entscheidungen

Obwohl die Politik im Bereich der Rentenpolitik ihre Aufgaben gemacht hat, werden die kommenden Jahre für die Rentenversicherung schwierig werden. Die meisten der beschlossenen Änderungen sind mit langen Übergangsfristen versehen, taten also im Moment der Entscheidung noch nicht weh. Das aber ändert sich im nächsten Jahrzehnt, wenn die Abschmelzung des Rentenniveaus weiter geht und zusätzlich die bislang nicht realisierten Niveauabsenkungen über den neuen Anpassungsfaktor nachgeholt werden sollen, und wenn ab 2012 der Prozess der Anhebung der Regelaltersgrenze beginnt. Die Diskussionen um die Höhe der Rentenanpassung 2008 haben ein Beispiel der dann auf uns zukommenden Auseinandersetzungen gegeben.

Deshalb ist es notwendig zu betonen, dass die Maßnahmen angesichts der demographischen Entwicklung unverzichtbar sind. Je früher wir mit dem Prozess der Umsetzung dieser Maßnahmen beginnen, umso mehr können ihre Auswirkungen auf mehrere Generationen und damit gerechter verteilt werden. Zu dieser angestrebten Gerechtigkeit gehört, dass auch schon die heutige Rentnergeneration ihren Beitrag leistet. Deshalb hat auch sie die Niveausenkung hinzunehmen.<sup>60</sup> Sie ist der Preis auch dafür, dass sich die Rentenlaufzeiten seit 1960 um im Durchschnitt fast 74 % verlängert haben. Das ist ein entsprechender Wertzuwachs, der in der öffentlichen Diskussion viel zu kurz kommt. Daher bleibt auch die Rendite der Rentenversicherung positiv. Sie sinkt zwar ab. Die des Rentenzugangs 2006 beträgt für ledige Männer 3,5 % und für Frauen und verheiratete Männer 4,1 %, bei dem Zugang 2030 werden es wohl nur noch 2,5 bzw. 3,1 % sein.<sup>61</sup> Das tendenziöse Gerede, dass man mehr in die Rentenversicherung hineinzahlt, als man hinaus bekommt, ist falsch.

Die Politik bringt ihre Reformen selbst in Misskredit, wenn sie sich an ihre eigenen Beschlüsse nicht mehr hält. Es ist zwar richtig, dass 2008 von der formelmäßigen An-

<sup>60</sup> Vgl. Nachhaltigkeitskommission (Fn. 7), S. 48; Ruland (Fn. 4), S. 62; Sodan, NZS 2005, 561 (566).

<sup>61</sup> Zahlen der Deutschen Rentenversicherung Bund; s. a. Sozialbeirat, BT-Drucks. 16/3700, S. 79 ff.; Salthammer, DRV 2003, 277 ff.; Ohsmann/Stolz, DAngVers 2004, 56 ff.; Stiftung Warentest, RVaktuell 2006, 239 ff.

passung der Renten von knapp 0,5 % wegen des gestiegenen Pflegeversicherungsbeitrags nicht mehr viel übrig geblieben wäre, selbst die nun angestrebten 1,1 % sind von einem Inflationsausgleich noch weit entfernt. Richtig ist auch, dass es in den Jahren zuvor drei Nullrunden und 2007 eine Anpassung mit 0,54 % gegeben hatte. Der Kaufkraftverlust der Rentner in diesen Jahren wurde auf über 8 % geschätzt.<sup>62</sup> Kaufkraftverluste hatten aber auch die Aktiven hinzunehmen. Von ihren nun etwas kräftiger steigenden Einkommen werden zeitversetzt auch die Rentner profitieren, abgeschwächt allerdings wegen der die Anpassung dämpfenden Faktoren. Letztlich hat die Aktion der Politik keinen Dank, sondern nur erheblichen Ärger eingebracht, der sich wiederholen wird, wenn die Kürzungen 2011 und 2012 nachgeholt werden. Trotzdem darf sich die Politik dies nicht auch noch abhandeln lassen, weil andernfalls die langfristigen Ziele gefährdet sind. Ehrlichkeit und Mut in der Rentenpolitik zahlen sich langfristig aus.

Auch die Anhebung der Regelaltersgrenze ist unverzichtbar. Die nun fast abgeschlossene Anhebung der vorgezogenen Altersgrenzen greift. Das durchschnittliche Rentenzugangsalter ist bei den Altersrenten, nachdem es 2000 auf 62,3 Jahre abgesunken war, um fast ein Jahr auf 63,2 Jahre angestiegen.<sup>63</sup> 1960 lag es bei 64,7 Jahren. In den alten Bundesländern ging 2006 mehr als die Hälfte der Versicherten mit Abschlüssen in Rente, in den neuen Bundesländern sind es nahezu drei Viertel. Die Abschlüsse machten im Durchschnitt 100 Euro aus.<sup>64</sup> Die Rentenniveaudiskussion kann daher nicht nur mit Blick auf die Anpassungsformel geführt werden, sie muss auch die kumulierende Wirkung der Abschlüsse mit in den Blick nehmen.

Sowohl in den alten als auch in den neuen Bundesländern wechseln nur etwas mehr als 20 % unmittelbar aus einer Berufstätigkeit in die Rente.<sup>65</sup> Die hohe Arbeitslosigkeit gerade Älterer lässt – insbesondere nachdem das Arbeitslosengeld II auf Sozialhilfeniveau heruntergefahren wurde – vielen keine Chance, bis 65 arbeiten und die Rente abschlagsfrei in Anspruch nehmen zu können. Deshalb sieht sich die Anhebung der Regelaltersgrenze heftiger Kritik ausgesetzt. Die Maßnahme ist aber letztlich unverzichtbar. Bis 2030 wird die durchschnittliche Lebenserwartung um deutlich mehr als diese 2 Jahre ansteigen. Dies kann weder über einen weiter ansteigenden Beitragssatz noch über ein weiter absinkendes Rentenniveau aufgefangen werden. Die lange Übergangszeit trägt der Lebensplanung von vielen Versicherten hinreichend Rechnung.

Wichtig und richtig ist, dass zwar nicht die Maßnahme selbst, wohl aber der Zeitpunkt ihrer Umsetzung zur Überprüfung ansteht, sollte sich an der schlechten Arbeitsmarktsituation Älterer zu wenig geändert haben. Insoweit müssen Rahmendaten geändert und es muss bei Arbeitgebern und Versicherten ein Umdenkungsprozess eingeleitet werden.

---

<sup>62</sup> So eine Untersuchung der UniCreditBank für die Berliner Zeitung vom 15. 4. 2008.

<sup>63</sup> Vgl. Brüssig/Wojtkowski, SozSich 2007, 90 ff.; Ruland, in: VDR (Hg.), Aktuelles Presseseminar 2004, DRV-Schriften Bd. 57, 2005, S. 40 f.

<sup>64</sup> Vgl. Deutsche Rentenversicherung Bund (Hrsg.), Rentenversicherung in Zahlen 2007, S. 58.

<sup>65</sup> Vgl. Ruland, DRV 2006, 225 (230).

Ändere Länder – vor allem die skandinavischen<sup>66</sup> – zeigen, dass viel höhere Erwerbsquoten Älterer erreichbar sind. Gelingt dies bei uns nicht, führt eine Anhebung der Altersgrenzen nur zu höheren Abschlägen und dann doch zu einem noch niedrigeren Leistungsniveau. Der Einspareffekt dieser Maßnahme mit 0,5 bis 0,6 Beitragssatzprozentpunkten ist zwar geringer, als vielfach angenommen, aber letztlich unverzichtbar. Ausgenommen sind – sehr problematisch – Versicherte, die 45 oder mehr Versicherungsjahre haben. Sie erhalten für ihre Beiträge nicht nur eine höhere Rente, sondern zusätzlich noch eine längere Rentenlaufzeit.<sup>67</sup>

## 2.7 Der Ausbau des Kinderlastenausgleichs

Auch in Zukunft wird die Rentendiskussion um das Thema Generationengerechtigkeit kreisen. Dabei geht es insbesondere auch um die Frage, ob der Kinderlastenausgleich in der Rentenversicherung weiter ausgebaut werden soll. 1986 wurden rentensteigernde und -begründende Kindererziehungszeiten eingeführt, anfangs war es ein Jahr, für Geburten ab 1992 sind es drei Jahre, die mit dem Durchschnittseinkommen bewertet und zusätzlich zu einer ansonsten bestehenden Versicherung berücksichtigt werden. Außerdem führen Verbesserungen bei den Berücksichtigungszeiten zu weiteren Rentenzuschlägen für Eltern. Ordnungspolitisch richtig zahlt die Beiträge für die Kindererziehungszeiten der Bund, denn der Familienlastenausgleich ist, da alle Alterssicherungssysteme auf die nachwachsenden Generationen angewiesen sind, eine Aufgabe der Gesamtgesellschaft und daher durch Steuern zu finanzieren.<sup>68</sup> Das BVerfG hat dazu im Widerspruch in der Pflegeversicherung die Politik genötigt, die Kindererziehung auch bei der Beitragsgestaltung zu berücksichtigen;<sup>69</sup> die Ergebnisse sind sehr unbefriedigend.<sup>70</sup> Die Politik wehrt sich zu Recht, dies auf die Rentenversicherung zu übertragen.

<sup>66</sup> Zu ihnen: Braun, SozFortschritt 2006, 133 ff.; Kraatz/Rhein/Sproß, BABl. 2006, Heft 6, S. 21 ff.

<sup>67</sup> Zu Recht krit.: Gutachten des Sozialbeirats zum Rentenversicherungsbericht 2005 und zum Alterssicherungsbericht 2005, BT-Drucks. 16/906, S. 333 ff., Rn. 36; Gunkel, in: Deutsche Rentenversicherung Bund (Hrsg.), Presseseminar 2006, DRV-Schriften Bd. 69, 2006, S. 22 f.; Schmäh, DRV 2006, 676 (689); s. a. Rische, DRV 2006, 670 (674).

<sup>68</sup> Vgl. Ruland (Fn. 57).

<sup>69</sup> BVerfGE 103, 242 ff.; 266 ff.; zust.: Bogs, in: Sozialrecht und Sozialpolitik in Deutschland und Europa, FS von Maydell, 2002, S. 91; Borchert, Wirtschaftsdienst 2001, 255 ff.; Estelmann, SGB 2002, 245 ff.; Haverkate, DVBl. 2004, 1061 (1068); Kingreen, JZ 2004, 938 ff.; Lenze, EuGRZ 2001, 280 ff.; Ott, Wirtschaftsdienst 2001, 263 ff.; s. a. Werding, Zur Rekonstruktion des Generationenvertrages, 1998, S. 291 ff.; abl.: Sozialbeirat, BT-Drucks. 14/6099; Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung (Hrsg.), Nachhaltigkeit in der Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme, Bericht der Kommission, August 2003, S. 114 ff.; Ebsen, Jura 2001, 401 ff.; ders., DRV 2002, 697 ff.; Eichenhofer, MittLVAOMFr 2001, 719 ff.; ders., DRV 2002, 725 ff.; Hase, Sozialversicherung und Familie zwischen sozialem Ausgleich und staatlicher Verantwortung, DRV-Schriften Bd. 46, 2003, S. 31 ff.; Köhler-Rama, DAngVers 2002, 449 ff.; Ritze, SozVers 2002, 143 ff.; Letzner, Wirtschaftsdienst 2004, 717 ff.; Rürup, Wirtschaftsdienst 2001, 259 ff.; Ruland, NJW 2001, 1673 ff.; ders., MittLVAOMFr 2001, 699 ff.; ders., in: Hofer/Klippel/Walter (Hrsg.), Perspektiven des Familienrechts, FS Schwab, 2005, S. 1063 ff.; ders., Fn. 57; Schmäh, DRV 2002, 715 ff.; Standfest, DRV 2001, 338 (342 ff.); Wagner, WiSt 2001, 297.

<sup>70</sup> Vgl. Bauer/Krämer, NJW 2005, 180 ff.; Ruland (Fn. 69), S. 1063 ff.; Sieben, ErsK 2004, 428 ff.



Ein beitragsfinanzierter „Kinderbonus“ widerspricht den Grundprinzipien der Rentenversicherung. Kinderzahlbezogene Rentenversicherungsbeiträge sind mit der Lohn- und Beitragsbezogenheit der Renten und dem Prinzip der Teilhabeäquivalenz nicht vereinbar. Eine Finanzierung durch Beiträge würde zudem zu einer sozialstaatswidrigen Umverteilung von unten nach oben führen. Die Frage ist, nachdem auch das BSG dem BVerfG widersprochen hat,<sup>71</sup> in Karlsruhe wieder anhängig.<sup>72</sup>

Zunehmend wird erkannt, dass sich eine effektive Familienförderung nicht auf monetäre Leistungen beschränken kann. Wichtig ist vor allem eine gute Infrastruktur für die Kinderbetreuung, die es den Eltern ermöglicht, neben der Kindererziehung erwerbstätig zu sein.<sup>73</sup> Sollen Anreize für mehr Kinder geschaffen werden, dann gehören dazu im Rahmen einer modernen Familienpolitik nicht nur monetäre Transfers, sondern auch verbesserte Rahmenbedingungen für die Vereinbarkeit von Beruf und Familie. Das Beispiel gerade der skandinavischen Staaten und Frankreichs belegt, dass diese infrastrukturellen Voraussetzungen wichtiger als monetäre Transfers sind.<sup>74</sup> Der Siebte Familienbericht zeigt hierzu zahlreiche Ansätze für eine sinnvolle Weiterentwicklung gerade dieser Strategie auf.<sup>75</sup> Zu diesen Ansätzen gehört auch, die Idee einer Familienkasse aufzugreifen, in der die familienpolitisch gewährten Leistungen gebündelt werden, um endlich auch entsprechend wahrgenommen zu werden.<sup>76</sup> Sollte sich die Politik zu Maßnahmen innerhalb der Rentenversicherung entschließen, dann sollten – statt einer Verdoppelung der Zeiten<sup>77</sup> – die Kindererziehungszeiten speziell für Personen verlängert werden, die mehrere Kinder erziehen. Gerade in diesen Fällen ist es für den erziehenden Elternteil sehr schwierig, eine Erwerbstätigkeit auszuüben. Denkbar wäre ein „Stufenmodell“, wonach für das erste Kind drei Jahre, für das zweite Kind vier Jahre, für das dritte Kind fünf Jahre und ab dem vierten Kind sechs Jahre Kindererziehungszeiten angerechnet werden.<sup>78</sup>

## 2.8 Steuer- oder Beitragsfinanzierung

<sup>71</sup> BSG, NZS 2007, 311 ff.

<sup>72</sup> Ob die sehr interessante Entscheidung des BVerfG zur Alterssicherung der Landwirte (BVerfGE 109, 96 [127 f.]) bereits eine Vorentscheidung zu Gunsten des geltenden Rechts darstellt, bleibt abzuwarten; dagegen wohl Steiner, NZS 2004, 505 (507 f.), der bei seinen Ausführungen aber den auch für die Rentenversicherung einschlägigen Teil dieser Entscheidung (Rn. 50) übergeht.

<sup>73</sup> Zur Notwendigkeit, sie zu stärken: Rürup/Gruescu, Nachhaltige Familienpolitik im Interesse einer aktiven Bevölkerungsentwicklung, hrsg. vom BMFSFJ, 2003, S. 43 f.

<sup>74</sup> Andersson, in: GVG (Hrsg.), Familienpolitik und soziale Sicherung in Europa, Informationsdienst 318, 2007, S. 11; Fagnani, ebd., S. 13 f.; s. a. Kröhnert/Klingholz, SF 2005, 280 ff.

<sup>75</sup> BT-Dr 16/1360, S. 22 f.

<sup>76</sup> Dazu Schmähl, in: Althammer (Hg), Familienpolitik und soziale Sicherung, FS Lampert, 2005, S. 205 (215); Schmähl/Rothgang/Viebrok, Berücksichtigung von Familienleistungen in der Alterssicherung, 2006, DRV-Schriften Bd. 65, S. 86 f.

<sup>77</sup> So die Herzog-Kommission, Bericht der Kommission „Soziale Sicherheit“ zur Reform der sozialen Sicherungssysteme, September 2003, S. 44.

<sup>78</sup> Reform der sozialen Sicherungssysteme, Stellungnahme der Frauen-Union der CSU vom 27.10.2003; s. a. Süddeutsche Zeitung vom 30.10.2003; s. a. Ruland (Fn. 4), S. 41.

Auch in Zukunft wird das Thema, ob die Rentenversicherung nicht mehr durch Steuern finanziert werden sollte, immer wieder aufkommen. Der Bundeszuschuss machte 1957 29,8 % der Rentenausgaben aus, 1992 waren es 15,7 %. Mit der Reform 1992 wurde er an die Entwicklung des Beitragssatzes gebunden, was ihn um die 18-20 % pendeln ließ. 1998 wurde, um einen Beitragssatzanstieg zu vermeiden, ein zusätzlicher Bundeszuschuss eingeführt, der durch eine Erhöhung der Mehrwertsteuer von 15 auf 16 % finanziert wurde. 2000 wurde der zusätzliche Bundeszuschuss um einen Erhöhungsbetrag aufgestockt, gegenfinanziert durch Mittel aus der ökologischen Steuerreform. 2006 machte der Anteil der Bundeszuschüsse an den Rentenausgaben rund 26,1 % aus.<sup>79</sup> Gleichwohl werden selbst nach Auffassung der Bundesregierung mit den Bundeszuschüssen die der Rentenversicherung aufgebürdeten nicht beitragsgedeckten Leistung nur in etwa ausgeglichen.<sup>80</sup>

Ich möchte vor einer stärkeren Finanzierung der Rentenversicherung durch Steuern warnen. Wegen ihrer Beitragsfinanzierung genießen die Renten einen verfassungsrechtlichen Eigentumsschutz, der Eingriffe des Gesetzgebers zwar nicht ausschließt, sie aber an von dem BVerfG überprüfbare Voraussetzungen bindet.<sup>81</sup> Wären die Renten steuerfinanziert, fehlte ihnen ein solcher Schutz; sie wären in stärkerem Maße der Beliebigkeit gesetzgeberischer Entscheidung ausgesetzt. Auch sind bei Beiträgen die Abgabewiderstände geringer.<sup>82</sup> Schließlich darf nicht vergessen werden, dass der Einsatz von Steuermitteln für die Rentenversicherung denen gegenüber einer Rechtfertigung bedarf, die diesem System nicht angehören.<sup>83</sup>

## 2.9 Reformen und Reformbedarf in der Beamtenversorgung

Damit es nicht in Vergessenheit gerät. Auch in der Beamtenversorgung besteht Handlungsbedarf. Die demographische Entwicklung ist kein Problem allein der Rentenversicherung. Auch die Beamtenversorgung beruht auf einem – allerdings steuerfinanzierten – Umlageverfahren.<sup>84</sup> Die Zahl der Versorgungsempfänger wird in den kommenden Jahren steigen, da sich die Zahl der Beamten bis 2002 gegenüber 1960 bei dem Bund um 81 %, bei den Ländern um 128 % und bei den Gemeinden um 49 %, insgesamt um

<sup>79</sup> Dazu ausführlich: KomGRV, § 213 Anm. 3 ff.

<sup>80</sup> Bericht der Bundesregierung (an den Haushaltsausschuss des Bundestages) zur Entwicklung der nicht beitragsgedeckten Leistungen und der Bundesleistungen an die Rentenversicherung vom 13. August 2004 (DRV 2004, 569 [571]).

<sup>81</sup> Dazu BVerfGE 53, 164 (75); 53, 257 ff.; 54, 11 (30); 55, 114 (131); 58, 81 (109); 60, 360 (371); 64, 87 (97); 69, 272 (300 f.); 72, 9 (18); 74, 203 (213); 75, 78 (96); 80, 297 (308); 90, 226 (236); 94, 241 (258); 100, 1 (32 ff.); 112, 368 (396); st. Rspr., zuletzt BVerfG, NZS 2007, 253 (254 ff.); ausf.: Rolfs, Das Versicherungsprinzip im Sozialversicherungsrecht, 2000, S. 135 ff.; Ruland, VSSR 1997, 19 ff.; ders., DRV 2005, 217 ff.; s. a. Ebsen, in: FS Ruland (Fn. 10), S. 81 ff.

<sup>82</sup> So mit Recht von Maydell, in: ders./Ruland/Becker [Hrsg.], Handbuch des Sozialrechts (SRH), 4. Aufl. 2008, S. 42; s. a. Ruland, DRV 1985, 13 (30 m w. Nachw.).

<sup>83</sup> Dazu Ruland, DRV 1985, 13 (19).

<sup>84</sup> Zu ihr Ruland, in: Ruland/Rürup (Fn. 2), S. 89 ff.

knapp 110 % erhöht hat<sup>85</sup>. Somit werden die Versorgungsausgaben erheblich ansteigen.<sup>86</sup>

Von der Finanzierung dieser Mehrbelastungen können die Beamten nicht ausgenommen werden. Auch sie werden mit weiteren Belastungen rechnen müssen. Die Beamtenversorgung ist zwar im Gegensatz zur Rentenversicherung ein steuer- und kein beitragsfinanziertes Vorsorgesystem. Doch kann daraus nicht gefolgert werden, dass die erhöhten Kosten der Beamtenversorgung gänzlich auf alle Steuerzahler überwältzt werden könnten und sich die Beamten an den Mehrkosten des eigenen Systems nur wie alle anderen Steuerzahler auch zu beteiligen hätten. Da die Veränderungen in der demographischen Struktur Rentenversicherung und Beamtenversorgung – wie alle anderen Versorgungssysteme auch – vor große Schwierigkeiten stellen, folgt aus ihrer Abhängigkeit von der Finanzierung aus dem jeweiligen Brutto sozialprodukt auch, dass zwischen ihnen grundsätzlich Lasten- und Leistungsgerechtigkeit bestehen muss.<sup>87</sup> Kürzungen des Leistungsniveaus dürfen nicht nur das eine, sondern müssen beide Systeme in gleichem Maße treffen. Sollten höhere Abgaben notwendig werden, um die Mehrkosten zu finanzieren, müssen sie – auf welchem Wege innerhalb der jeweiligen Systeme auch immer – gleichmäßig auf alle die verteilt werden, die später auf diese Systeme angewiesen sind. Gleichheit gibt es nicht nur im System. Es gibt auch eine systemübergreifende Gleichheit.<sup>88</sup> Die Zugehörigkeit zu unterschiedlichen Systemen – etwa Beamtenversorgung und gesetzliche Rentenversicherung – rechtfertigt keine größeren Unterschiede zwischen den Teillösungen, als sie der Sache nach geboten sind. Das Bundesverfassungsgericht hat dementsprechend jüngst erst ausdrücklich bestätigt, dass Änderungen im Ren-

<sup>85</sup> Dritter Versorgungsbericht der Bundesregierung, BT-Drucks. 15/5821, S. 81.

<sup>86</sup> Vgl. im einzelnen Dritter Versorgungsbericht (Fn. 85), S. 48 ff.

<sup>87</sup> Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler, Einbeziehung der Beamten in die Reform der Altersversorgung, Sonderinformation 1, 1989, S. 9; Ruland, SozFortschritt 1983, 74 (75); ders., NVwZ 1995, 417 ff.; auch das BVerfG spricht inzwischen im Bezug auf die gesetzliche Rentenversicherung und die Beamtenversorgung von "zweckidentischen Leistungen gruppenorientierter Sicherungssysteme", BVerfGE 76, 256 (312), bejaht entsprechende Vergleichsmöglichkeiten (S. 350), und die Verpflichtung des Staates, in Zeiten knapper gewordener volkswirtschaftlicher Ressourcen auch in der Beamtenversorgung Kürzungen vorzunehmen (S. 357 f.); unzufrieden darüber: Battis, NJW 1988, 947 (948).

<sup>88</sup> Dazu ausf. Ruland, Möglichkeiten und Grenzen einer Annäherung der Beamtenversorgung an die gesetzliche Rentenversicherung, in: Sachverständigenkommission Alterssicherungssysteme, Anlageband B zum Gutachten, veröffentlicht durch die Bundesregierung von dem Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, 1983, Rn. 286 ff.; a. A. Battis, in: Battis u. a., Alterssicherungssysteme im Vergleich, 1988, S. 6, der aber übersieht, dass es nicht um eine schematische Gleichbehandlung von Rentenversicherung und Beamtenversorgung geht, sondern darum, dass im Rahmen ihrer jeweils rechtlichen Besonderheiten eventuell auch unterschiedliche Maßnahmen ergriffen werden, die aber – was entscheidend ist – wirtschaftlich den gleichen Effekt haben; deshalb steht die hier vertretene Auffassung auch nicht im Widerspruch zu BVerfGE 44, 121 (139 f.); 75, 78 (107), oder zu BVerwG, RiA 1993, 42. Von der hier vertretenen Auffassung geht auch die Begründung zum DNeuG aus, vgl. BR-Drucks. 720/07, S. 176.

tenversicherungsrecht und die ihnen zugrunde liegenden Gründe für den Gesetzgeber Anlass sein können, sie in der Beamtenversorgung systemkonform nachzuvollziehen.<sup>89</sup>

Die Reformen innerhalb der Rentenversicherung sind in der Beamtenversorgung zum Teil jedenfalls nachvollzogen worden,<sup>90</sup> auch die Anhebung der Regelaltersgrenze für Beamte auf 67 steht an.<sup>91</sup> Allerdings soll die Absenkung des Versorgungsniveaus nicht im gleichen Ausmaß vorgenommen werden.<sup>92</sup> Das Gesetz, das seinem Entwurf vom Oktober 2007 nach bereits am 1. März 2008 in Kraft treten sollte, hat aber noch nicht einmal die Ausschussberatungen hinter sich gebracht. Das politische und öffentliche Interesse an diesem Gesetzesvorhaben ist außerordentlich gering. Man wird es im Auge behalten müssen.

## 2.10 Hommage an Winfried Schmähl

Lassen Sie mich zum Schluss noch auf eine Sorge hinweisen, die mich sehr bewegt. Im Bereich der Alterssicherung stehen wichtige Probleme zur Lösung an. Die politischen Diskussionen sind von Halbwissen geprägt. In einer solchen Situation können wir auf Winfried Schmähl<sup>93</sup> nicht verzichten. Seine Stimme hatte und hat – auch unabhängig von dem Vorsitz im Sozialbeirat, den er lange Zeit innehatte – politisches Gewicht. Er hat, ich habe das aus nächster Nähe beobachten können, der Politik immer wieder Denkanstöße gegeben, sie gemahnt, so sehr, dass er ihr zum Schluss lästig wurde. Sein Abschied aus dem Sozialbeirat mag sein politisches Gewicht etwas geschwächt haben, sein moralisches ist dadurch ganz deutlich angewachsen. Er ist als Person zur Institution geworden. Er hat sich – wofür ich ihm sehr dankbar bin – stets für die Rentenversicherung eingesetzt, dies auch in schwierigen Zeiten, als es einsam wurde. Sie mögen heute

<sup>89</sup> BVerfGE 114, 258 (292); BVerfG, NVwZ 2007, 679 (682); BVerfG, DVBl. 2007, 1435 ff., Rn. 45 ff.; s. a. Hase, in: FS Ruland (Fn. 10), S. 501 ff.

<sup>90</sup> Ausf. Rückblick im Dritten Versorgungsbericht (Fn. 85), S. 67 ff.; s. a. Ruland (Fn. 88), S. 96 f.

<sup>91</sup> Vgl. § 51 BBG i.d.F. des Entwurfs eines DNeuG, BR-Drucks. 720/07; Begründung S. 180 f.; dazu Ruland (Fn. 88), S. 101 f.

<sup>92</sup> So soll der „im Rentenrecht gegenwärtig noch wirkungslose Nachhaltigkeitsfaktor“ nicht „nachgezeichnet“ werden, BR-Drucks. 720/07, S. 179 f.

<sup>93</sup> Vgl. die Laudatio von Nullmeier; s. a. Ruland, in: Fachinger/Rothgang/Viebrok (Hrsg.), Die Konzeption sozialer Sicherung, FS Schmähl, 2002, S. 11; o. Verf., Stationen von Prof. Dr. Winfried Schmähl, ebd., S. 13 ff.

Winfried Schmähl aus dem Institut verabschieden – in der Sozialpolitik können und wollen wir auf ihn nicht verzichten, wir brauchen ihn.

### **3 Auf dem Weg zum Paradigmenwechsel? – Einleitung zum Zeitzeugengespräch am 31.5.2008 zur Alterssicherungspolitik in den letzten vier Jahren der Regierungszeit von Helmut Kohl**

*Winfried Schmähl*

Einleitend zu dem nachfolgenden Gespräch<sup>1</sup> über die Entwicklung der Alterssicherung in den letzten vier Jahren der insgesamt 16 Jahre umspannenden Kanzlerschaft von Helmut Kohl soll in wenigen Strichen etwas von der Vorgeschichte angedeutet und einige grundlegende Fragestellungen benannt werden, die für Diskussionen und Entscheidungen in der 13. Legislaturperiode relevant waren.<sup>2</sup> Dabei wird u. a. zu diskutieren sein, ob aus heutiger Sicht Ansätze in den damaligen Entwicklungen und Entscheidungen zu erkennen sind für das, was nach der Jahrtausendwende zu der neuen deutschen Alterssicherungspolitik geführt hat, einer Politik, zu der in jüngster Zeit zunehmend kritisch Stellung genommen wird, nachdem anfänglich in öffentlichen Darstellungen ausschließlich ein optimistisches Bild der Wirkungen dieser als alternativlos bezeichneten politischen Entscheidungen gezeichnet wurde, einer Politik, die von einer breiten informellen Koalition vieler Akteure gefordert und unterstützt wurde.

Für das komplexe, vielgestaltige Alterssicherungssystem in Deutschland waren immer wieder Anpassungen erforderlich, wenn sich ökonomische, demographische, soziale oder politische Bedingungen änderten. Kurzfristig wie langfristig orientierte, taktische wie strategische Entscheidungen hatten und haben erhebliche Auswirkungen auf einen Großteil der Bevölkerung, auf Erwerbstätige, Arbeitgeber und Rentner, Jüngere und Ältere.

Im Zentrum der politischen Diskussionen stand meist das quantitativ bedeutendste System, die gesetzliche Rentenversicherung (GRV). Angesichts ihrer Breitenwirkung und ihres Gewichts, so im Hinblick

<sup>1</sup> An ihm nahmen Norbert Blüm, Rudolf Dreßler, Frank Nullmeier, Franz Ruland und Winfried Schmähl teil, der zugleich das Gespräch moderierte.

<sup>2</sup> Die Wahl dieses Zeitabschnitts für das Gespräch resultiert zum einen aus der im Titel angedeuteten Frage, zum anderen aus dem Tatbestand, dass der Verfasser im Verlaufe der letzten rund zehn Jahre im Rahmen eines groß angelegten Projektes zur Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945, das vom Bundesarbeitsministerium und vom Bundesarchiv koordiniert wurde, die Alterssicherung seit 1945 intensiv bearbeitet hat. Dieses Projekt hatte als Endpunkt das Jahr 1994, das sich allerdings aus heutiger Perspektive nicht als geeignete Zäsur herausstellte angesichts des im Herbst 1998 erfolgten Regierungswechsels, der auch für die Alterssicherung tiefgreifende Folgen mit sich brachte. Am Ende dieses Beitrags sind die im Rahmen des erwähnten Projekts verfassten Kapitel aufgeführt, ergänzt um wenige weitere Beiträge zur historischen Entwicklung der Alterssicherung in Deutschland.

- auf den einbezogenen Personenkreis,
- die einzel- und gesamtwirtschaftlichen Wirkungen von Ausgaben und deren Finanzierung wie auch
- ihre Bedeutung für die Einkommenslage im Alter

hatten Entwicklungen in der GRV stets zugleich Bedeutung auch für andere Bereiche des deutschen Alterssicherungssystems, insbesondere die betriebliche und private Alterssicherung, aber auch die Beamtenversorgung und spezifische Systeme von Selbständigen, beispielsweise in der Landwirtschaft.

In der Diskussion über die Gestaltung der Absicherung für den Fall der Invalidität und des Alters standen und stehen bis heute explizit oder implizit immer wieder bestimmte Grundfragen im Zentrum und werden von Vorschläge und Entscheidungen berührt – wenngleich dies der Bevölkerung nicht immer deutlich gesagt wird. Einige dieser Grundfragen sind:

- Welche *Ziele* sollen durch das Alterssicherungssystem *insgesamt* wie auch durch staatliche Einrichtungen (wie die GRV) angestrebt werden? Geht es dabei primär um Vermeidung von (Einkommens-)Armut im Alter oder um eine an früherem Einkommen orientierte Alterssicherung?
- Welche *Konzeption* soll für ein staatliches System der Alterssicherung maßgebend sein? Soll dieses (primär) dem Gedanken der *Vorsorge* entsprechen oder dem der *Versorgung*, was dann Konsequenzen für die Ausgestaltung von Leistungen und ihrer Finanzierung sowie für die Beziehungen zwischen ihnen hat.

Unmittelbar in Verbindung mit diesen beiden Fragen steht,

- auf welchem *Niveau* sollen die Leistungen und deren Finanzierung liegen?

Hinsichtlich der Finanzierung geht es dabei um *Finanzierungsarten* – insbesondere Beiträge und Steuern und deren jeweilige Ausgestaltung – sowie um das *Finanzierungsverfahren*: Umlagefinanzierung oder Kapitalfundierung.

Für all diese Entscheidungen ist von zentraler Bedeutung, welche *Rolle dem Staat* im Bereich der Alterssicherung zukommen soll – insbesondere inwieweit er selbst Anbieter und Träger von Alterssicherungsleistungen sein soll – sowie welche Bedeutung die private, einschließlich der betrieblichen Altersvorsorge besitzen und inwiefern der Staat auf diese regulierend Einfluss nehmen soll. Im Hinblick auf staatliche Aktivitäten geht es auch um die Entscheidung, inwieweit Alterssicherung durch *obligatorische* staatliche, betriebliche oder sonstige private Einrichtungen oder Maßnahmen erfolgen soll, welcher Personenkreis davon betroffen ist (man denke z. B. an geringfügig Beschäftigte oder Selbständige) und inwieweit im Prinzip *freiwillige* Altersvorsorge staatlich gefördert und gelenkt werden soll.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Darüber hinaus gibt es weitere, zum Teil höchst umstrittene entscheidungsbedürftige Fragen, zu denen auch die organisatorische Gestaltung gehört, d. h. z. B. ob sie regional oder überregional sein soll, für alle einheitlich oder gegliedert, getrennt z. B. für unterschiedliche Personengruppen. Seit der Einführung der GRV Ende des 19. Jahrhunderts waren Fragen der Organisation bis in die

In der Nachkriegszeit erfolgte ein tiefgreifender Paradigmenwechsel in der deutschen Alterssicherungspolitik durch die Rentenreform des Jahres 1957. Grund dafür waren die als unzulänglich angesehenen Leistungen der GRV als Folge der bislang praktizierten Rentenberechnung, die u. a. auf der Basis des Absolutbetrags früherer nominaler Löhne erfolgte. Renten reichten vielfach nicht aus, um Armut zu vermeiden, und Renten wurden nur sporadisch durch Zulagen erhöht. Die politischen Vorstellungen Ende der fünfziger Jahre über die Aufgaben staatlicher Alterssicherungspolitik und über die Angemessenheit der Renten hatten sich im Vergleich zu früher tiefgreifend gewandelt.

Zu den grundlegenden Neuerungen gehörte eine „dynamische“ Rente, indem bei der Erstberechnung der Rente

- ein gegenwartsnahes Lohnniveau zugrunde gelegt wurde.

Außerdem war die Höhe der Rente nun nicht mehr von der *absoluten* Höhe früherer Nominallöhne abhängig, sondern

- von der *relativen* Lohnposition des Versicherten (also der Relation zwischen dem individuellen Bruttoentgelt und dem durchschnittlichen Bruttoentgelt aller Versicherten), die während aller Jahre der Erwerbstätigkeit erreicht wurde, sowie
- von der Versicherungsdauer.

Durch die Umstellung auf diese neue Berechnungsweise erfolgte eine erhebliche Anhebung des Leistungsniveaus der GRV, was relativ wenig umstritten war. Umstritten dagegen war, wie eine Anpassung der Renten während ihrer Laufzeit erfolgen sollte. Umstritten war außerdem, dass auf Kapitalansammlung in der GRV weitgehend verzichtet und zum Konzept des Umlageverfahrens übergegangen werden sollte.<sup>4</sup>

Der Entscheidung im Bundestag über die Reform ging eine lange und intensive wissenschaftliche und vor allem politische Diskussion voraus. Gesetzentwürfe wurden von der in Opposition befindlichen SPD und von der regierenden Koalition aus CDU/CSU, FDP und FVP vorgelegt. Die Entwürfe stimmten in ihrer Grundrichtung überein. Doch auch innerhalb der Bundesregierung wurden selbst dann noch abweichende Vorstellungen in wichtigen Fragen vertreten (insbesondere vom Finanzminister), als der Regierungsentwurf bereits dem Parlament vorlag.

Von verschiedenen Seiten (so u. a. von der Bundesbank) wurde vor einem Inflationsschub durch die geplante „Dynamisierung“ gewarnt sowie ein Erlahmen der Ersparnisbildung und negative Auswirkungen auf die Lebensversicherung befürchtet. Alle diese

---

jüngste Zeit immer wieder ein strittiges Thema. Einen vorläufigen Schlusspunkt stellt die zum 1. Oktober 2005 umgesetzte „Organisationsreform“ dar.

<sup>4</sup> Allerdings – wie schon in der Gründungsphase der GRV – im Sinne eines auf zehn Jahre bezogenen Deckungsabschnitts mit konstantem Beitragssatz und der Ansammlung einer Vermögensreserve zum Ende des Abschnitts in Höhe einer Jahresausgabe. Erst 1969 erfolgte im Prinzip der Übergang zum jährlichen Bilanzausgleich mit einer Liquiditätsreserve in Höhe von drei Monatsausgaben, die später auf eine Monatsausgabe, 2001 auf 0,8 und schließlich 2004 auf 0,2 Monatsausgaben reduziert (und dann sogar als „Nachhaltigkeitsrücklage“ bezeichnet) wurde.



Befürchtungen stellten sich jedoch schon bald nach der parlamentarischen Entscheidung als grundlos heraus.

Im Januar 1957 wurde die grundlegende Rentenreform im Bundestag schließlich von einer sehr breiten parlamentarischen Mehrheit verabschiedet. So stimmten alle Abgeordneten der CDU/CSU und FVP, aber auch der SPD zu, dagegen lehnten alle Abgeordneten der FDP – die ja eine der Regierungsparteien war – das Gesetzesvorhaben ab.

Der grundlegende Wandel in der Zielvorstellung für die Alterssicherungspolitik bestand darin, dass die gesetzlichen Renten nun nicht mehr länger ein „Zuschuss“ zur Finanzierung des Lebensunterhalts im Alter sein sollten, sondern „Lohnersatz“, und dass die Rentner regelmäßig an der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung teilhaben sollten. Durch die besonders umstrittene Dynamisierung der laufenden Renten, also durch die Rentenanpassungen, sollte vermieden werden, dass die Renten während der Zeit des Rentenbezugs immer weiter hinter der allgemeinen Einkommensentwicklung zurückbleiben. Diese Dynamisierung erfolgte – vereinfacht ausgedrückt – durch ein zeitversetztes Anknüpfen der Rentenanpassungen an die Entwicklung der durchschnittlichen *Bruttolöhne*, und zwar jeweils durch ein „Anpassungsgesetz“, also nicht automatisch (wie von der SPD seinerzeit vorgeschlagen; die Anpassungsautomatik wurde erst 1992 realisiert). Trotz der jährlich neu zu treffenden parlamentarischen Entscheidung kam es jedoch lange Zeit zu einer „Quasi-Automatik“, die Rentenanpassung entwickelte sich zu etwas Selbstverständlichem. Allerdings wurde insbesondere ab Ende der 1970er Jahre immer wieder auf verschiedenen Wegen „ad hoc“ eingegriffen.

Der Finanzbedarf in der GRV stieg angesichts der 1957 erfolgten beträchtlichen Leistungsausweitung. Er sollte aus Beitragseinnahmen und einem Bundeszuschuss gedeckt werden. Unbestritten war jedoch bereits damals, dass der Beitragssatz von 14 % angesichts der Alterung der Bevölkerung (Stichwort „Rentenberg“) im Zeitablauf nicht ausreichen würde. So errechnete damals beispielsweise 1956 der Versicherungsmathematiker *Georg Heubeck* (in einem Gutachten für das Bundesfinanzministerium) für 1986 einen Beitragssatz von 24,2 % (tatsächlich lag er dann bei 19,2 %).

Die Aufbringung der Finanzierungsmittel aus Beiträgen einerseits und Steuern andererseits war schon immer heftig umstritten. Was soll aus Beitragseinnahmen, was aus Steuern finanziert werden (also die Frage nach der aufgabenadäquaten Finanzierung) und was wurde tatsächlich im politischen Prozess durchgesetzt? Die Diskussion über eine angemessene Abgrenzung der von der Allgemeinheit und nicht allein den Beitragszahlern bzw. ihren Arbeitgebern zu finanzierenden gesamtgesellschaftlichen Ausgaben (vielfach unter dem – z. T. irreführenden – Schlagwort der Finanzierung „versicherungsfremder Leistungen“ geführt) spielte auch in der 1994 beginnenden 13. Legislaturperiode eine zentrale Rolle, wobei es auch darum ging, durch welche Steuern diese Mittel aufgebracht werden, z. B. Mehrwertsteuer oder Mineralölsteuer. Immer wieder gab es jedoch die Tendenz, dass sich der Bund zu Lasten der GRV finanziell entlasten wollte und dabei vielfach auch erfolgreich war – wie beispielsweise später im Zusammenhang mit der Finanzierung von Ausgaben im Prozess der deutschen Vereinigung.

Doch nochmals kurz zurück zur Reform von 1957: Betrachtet man die Auswirkungen der 57er Reform, so bleibt u. a. festzuhalten, dass im *Regierungsentwurf* als Zielvorstellung formuliert war, „daß der Versicherte als Rentner unter Berücksichtigung vermindelter Bedürfnisse den Lebensstandard aufrechterhalten kann, den er im Durchschnitt seines Arbeitslebens“ hatte (genauer müsste es heißen, den Lebensstandard, den er zuvor aus Arbeitsentgelt finanzieren konnte). Das von der Regierung noch in ihrem Entwurf als Zielgröße anvisierte Rentenniveau sollte „bei 40 Arbeitsjahren“ – das war die damalige Normvorstellung – etwa 70 Prozent „des Nettoarbeitsverdienstes“ bzw. „60 Prozent des Bruttoverdienstes vergleichbarer Arbeitnehmer (betragen).“ Bezogen auf 45 Versicherungsjahre, mit denen heute in der Regel argumentiert wird, sind das fast 68 % des Brutto- und 78 % des Nettoverdienstes – wobei seinerzeit die Differenz zwischen Brutto- und Nettoentgelten angesichts geringerer direkter Abgabenbelastung geringer war, als sie heute ist. Durch die dann eingeführte Rentenformel von 1957 erreichte jedoch ein im Lebensverlauf gerade durchschnittlich verdienender Arbeitnehmer mit 40 Versicherungsjahren (ein sogenannter „Eckrentner“) nicht 60 % des aktuellen durchschnittlichen Bruttoentgelts im Jahr vor dem Rentenbeginn, sondern weniger, da die für die Rentenberechnung und -anpassung maßgebende Lohnvariable („allgemeine Bemessungsgrundlage“) dem aktuellen durchschnittlichen Bruttoentgelt nur zeitverzögert folgte („time lag“). Je stärker die Löhne stiegen, umso geringer war der erreichbare Prozentsatz des Rentenniveaus, d. h. Renten blieben hinter der Lohnentwicklung zurück.

Dass damit allein durch die GRV das Ziel einer „Lebensstandardsicherung“ nicht erreicht werden konnte, wurde seinerzeit klar gesehen. Außerdem stellt die GRV-Rente nur Ersatz des versicherungspflichtigen Lohnes dar, der möglicherweise auch in der Erwerbsphase nicht die alleinige Quelle zur Finanzierung „des Lebensstandards“ war. Die individuelle Rente hing und hängt zudem von der Versicherungsdauer und der im Lebensdurchschnitt erreichten relativen Lohnposition ab. Doch die politische Rhetorik – die GRV ermögliche eine „Lebensstandardsicherung“ – sollte sich im Zeitablauf immer mehr durchsetzen und diente dann in jüngster Zeit als Argument zur Begründung tiefgreifender Einschnitte in das Leistungsniveau der GRV: Eine „Lebensstandardsicherung“ sei in der GRV nicht mehr finanzierbar.

Durch die Rentenreform von 1957 wurde ein relativ enger Bezug zwischen der Höhe der Vorleistung, also dem Beitrag, und der Höhe der späteren Gegenleistung, der Rente, hergestellt. Damit stellt für den Einzelnen die Beitragszahlung zur GRV – unbeschadet der Frage, ob diese in ein umlagefinanziertes oder kapitalfundiertes System fließt – ein Element der Eigenvorsorge dar. Eigenvorsorge erfolgt also nicht nur durch private Versicherung oder durch privates Sparen, sondern auch durch Beiträge zu einem (umlagefinanzierten) Sozialversicherungssystem mit enger Verknüpfung zwischen Beitrag und Rente.<sup>5</sup> Um in der GRV eine enge Verknüpfung von Beitrag und Rente zu realisieren,

---

<sup>5</sup> Auch wenn in der GRV im Unterschied zu manchen Formen der freiwilligen Privatversicherung ein Risikoausgleich zwischen Männern und Frauen angesichts unterschiedlicher durchschnittli-

ist jedoch erforderlich, dass dann, wenn in der GRV ein gezielter interpersoneller Einkommensausgleich z. B. zwischen Personen mit unterschiedlich hohem Arbeitsentgelt oder unterschiedlicher Kinderzahl realisiert werden soll, diese Ausgaben aus allgemeinen Haushaltsmitteln und nicht aus Beiträgen finanziert werden. Dann wird auch der Beitrag zur umlagefinanzierten GRV ein Instrument zur Eigenvorsorge.

Allerdings wird inzwischen von vielen Wissenschaftlern und Politikern – gezielt – begrifflich ein Gegensatz formuliert zwischen einerseits der „solidarischen Umlagefinanzierung“ bzw. dem „umlagefinanzierten Generationenvertrag“ und andererseits der „Eigenvorsorge“ in privaten kapitalfundierte Systemen. Nur dann tue man etwas für sich selbst. Mit Begriffen kann – oftmals sehr erfolgreich – Politik betrieben werden.

Unstrittig hat die GRV in der durch die Reform von 1957 geschaffenen Form maßgeblich dazu beitragen, dass Altersarmut zunehmend an Bedeutung verlor. Das ist ein sozial- und gesellschaftspolitisch wichtiger Effekt, der allerdings durch Entscheidungen der letzten Jahre für die Zukunft in Frage gestellt wird.

Bereits 1957 sah man in der Umlagefinanzierung eine wichtige Voraussetzung, um bei der erhofften (Wieder-)Vereinigung der beiden deutschen Nachkriegsstaaten ohne Anlaufzeit in diesem Bereich die Wiedervereinigung zu realisieren – ein wichtiger Vorteil gegenüber kapitalfundierter Alterssicherung, da dort erst nach langer Vorlaufzeit Leistungen erfolgen würden. Dies sollte sich im Jahre 1990 vollauf bestätigen.

Knapp eine Stunde, bevor an dem historischen 9. November 1989 die trennende Mauer zwischen den beiden deutschen Nachkriegsstaaten fiel, war im Bundestag – nach langer Vorbereitungszeit und unter Mitwirkung der Sozialpartner – und wiederum im Konsens von Regierungskoalition (CDU/CSU und FDP) und SPD-Opposition (gegen die Stimmen der Grünen) eine Weiterentwicklung des 1957 geschaffenen Rentenkonzepts beschlossen worden, die 1992 in Kraft treten sollte (deshalb „Rentenreformgesetz - RRG - 1992“). *Norbert Blüm* und *Rudolf Dreßler* waren in ihren Parteien maßgebende Akteure, die zu diesem Konsens beitrugen. Auch die Sozialpartner trugen dazu bei und übten über die Selbstverwaltungsgremien des Verbandes Deutscher Rentenversicherungsträger (VDR) und im Zusammenwirken mit Angehörigen des Verbandes großen Einfluss auf das schließlich verwirklichte Konzept aus.

Dieses Reformgesetz (RRG 1992) wurde dann zugleich unverhofft Blaupause für die Umgestaltung der Alterssicherung in der DDR und schließlich für die Integration Ostdeutschlands in das für Westdeutschland geschaffene Rentenversicherungssystem. Nach Öffnung der Mauer legten *Rudolf Kolb* (seinerzeit Geschäftsführer des VDR) und sein damaliger Stellvertreter (und späterer Nachfolger) *Franz Ruland* ein Konzept vor, das eine Leitlinie für die anzustrebende Integration der beiden Rentensysteme vorzeichnete.

Die politische Entscheidung über die Integration der beiden Rentensysteme fiel schließlich wiederum im Konsens.

Im RRG 1992 war für die Höhe der Renten ein klares Verteilungsziel formuliert worden, denn bei einer bestimmten Höhe von Rentenansprüchen (technisch: einer bestimmten Anzahl an „Entgeltpunkten“) sollte die Rente stets einen bestimmten Prozentsatz des jeweiligen aktuellen durchschnittlichen *Nettoarbeitsentgelts* aller Versicherten erreichen, beispielsweise bei 45 Entgeltpunkten (so die nun neue Definition für den Eckrentner) rd. 70 % des durchschnittlichen *Nettoarbeitsentgelts*. Mit einer neuen Anpassungsformel sollte erreicht werden, dass die Relation von Rente zu durchschnittlichem Nettolohn (Nettorentenniveau) im Zeitablauf konstant bleibt, da nun der Anpassungssatz der Veränderung des durchschnittlichen *Nettoarbeitsentgelts* folgen soll. Dies kennzeichnete die GRV eindeutig als ein leistungsdefiniertes Rentensystem, bei dem die Finanzierung die abhängige Variable darstellt, und das – wie bisher – durch (überwiegend freiwillige) betriebliche und private Alterssicherung ergänzt wurde.

Der Konsens zu diesem Gesetz war übrigens weitaus schwieriger zu erreichen, als dies 1972 der Fall war, als sich Regierung und Opposition mit ausgabenträchtigen Maßnahmen geradezu überboten. Diesmal ging es jedoch primär um Einschränkungen.

Ein ganzes Maßnahmenbündel gehörte zu dem schließlich zwischen Regierungskoalition und SPD-Opposition ausgehandelten Kompromiss. Die Anhebung der Altersgrenzen für den abschlagsfreien Bezug einer Altersrente, die ab 2001 einsetzen sollte, und die Abschläge von der vollen Rente im Falle vorzeitigen Rentenbezugs von 3,6 % pro Jahr gehörten bis zuletzt zu den umstrittensten Themen.

Nach einem kurzen Vereinigungsboom und der Erkenntnis, dass die ökonomischen Probleme der Wiedervereinigung nicht so schnell zu bewältigen sind wie von manchen erhofft, insbesondere die Arbeitsmarktlage im Ostteil des Landes u. a. hohen Transferbedarf auslöste, setzte spätestens seit dem Sommer 1993 eine geradezu permanente Diskussion ein. Die Senkung der „zu hohen“ Lohnnebenkosten – mit denen i. d. R. allein die Beiträge der Arbeitgeber zur Sozialversicherung verstanden wurden – wurde zum geradezu dominierenden Ziel. Akute Finanzierungsprobleme der GRV boten den Anlass, generell die langfristige Finanzierbarkeit der GRV in Frage zu stellen. Diese akuten Finanzierungsprobleme waren nicht durch die Demographie ausgelöst, denn deren Entwicklung und Einschätzung hatte sich im Vergleich zum Jahr 1989 kaum verändert (wie auch vom Sozialbeirat vorgelegte Berechnungen zeigten),<sup>6</sup> maßgebend dafür war vielmehr eine veränderte ökonomische Situation. Dennoch wurde das Bild der tickenden „demographischen Zeitbombe“ mit großer Medienunterstützung immer wieder bemüht und damit die Notwendigkeit tiefgreifender Änderungen begründet – sei es durch Übergang zu einer steuerfinanzierten Grundrente (die übrigens aus verschiedenen poli-

---

<sup>6</sup> Was nicht heißt, dass aus der demographischen Entwicklung – vor allem der inzwischen gestiegenen Lebenserwartung – kein zusätzlicher Finanzbedarf erwuchs.

tischen Richtungen propagiert oder gefordert wurde) oder durch drastische Reduzierungen des Leistungsniveaus in der GRV (z. B. durch Einfrieren der Beitragsbemessungsgrenze und/oder Deckelung des Beitragssatzes). Zu den vielfältigen Maßnahmen, die vorgeschlagen wurden, zählten auch Modifikationen der Rentenformel durch Einfügung demographischer und ggf. die Arbeitsmarktsituation berücksichtigender Faktoren. Die immer wieder – auch z. B. vom Wissenschaftlichen Beirat des Bundeswirtschaftsministeriums – beschworenen Krisenszenarien und die ständig über die Medien lancierten Änderungsvorschläge trugen zu einer steigenden Verunsicherung in der Bevölkerung bei, führten insbesondere auch zu der (durchaus berechtigten) Frage Jüngerer, womit sie trotz hoher Beitragssätze selbst einmal im Alter werden rechnen können, ob die staatliche Alterssicherung dann nicht mehr als eine spärliche Grundsicherung sein werde.

In diesen Diskussionen wurden vielfach die kurz- und mittelfristigen – insbesondere arbeitsmarktbedingten – Finanzierungsprobleme mit langfristig-strukturellen Aspekten vermischt und aktuelle Diskussionen insbesondere über eine Steigerung des Beitragssatzes in der GRV zum Anlass genommen, um Struktur- und Systemfragen aufzuwerfen.

Auslöser für diese Diskussionen waren jährliche Veränderungen des Beitragssatzes zur GRV: 1993 17,5 %, dann ein Jahr später eine Steigerung um fast 2 Prozentpunkte auf 19,2 %. 1995 erfolgte eine Reduktion auf 18,6 %, die durch höhere Beitragszahlungen der Bundesanstalt für Arbeit an die GRV ermöglicht wurde. 1996 stieg der Beitragssatz dann wieder auf 19,2 % und schließlich 1997 auf 20,3 %. Für 1998 wurde eine weitere Steigerung auf 21 % befürchtet, aber schließlich durch vermehrte Steuerfinanzierung noch abgewendet.

Für diese Beitragssprünge spielte mit eine Rolle, dass seit dem RRG 92 die Beitragssatzfestlegung für das kommende Jahr so zu erfolgen hatte, dass damit in der GRV gerade eine Finanzreserve von einer Monatsausgabe erreicht werden sollte. Wenn sich nun die ökonomische Lage im Vergleich zu den Annahmen, die der Beitragssatzfestlegung zugrunde lagen, anders darstellte – sei dies unerwartet oder aber Folge einer zu optimistischen Einschätzung durch die Regierung –, so wurde stets ein Nachjustieren des Beitragssatzes erforderlich, was immer aufs Neue Diskussionen auslöste. Deshalb hatte ich seinerzeit angeregt, für die Mindestreserve der GRV einen Schwankungskorridor vorzusehen. Nur wenn sich abzeichnet, dass die Unter- oder Obergrenze des Korridors verletzt wird, sollte der Beitragssatz verändert werden. Dies wurde dann übrigens 1997 im Rentenreformgesetz (RRG) 1999 verankert. Von 1995 bis 1998 wurde die 1-Monats-Reserve jedoch jedes Jahr unterschritten.

Mit diesen Anmerkungen sind wir nun schon in der 13. Legislaturperiode. Die Wahl zum Bundestag am 16. Oktober 1994 hatte der seit 1982 regierenden Koalition aus CDU/CSU und FDP zwar einen knappen Sieg gebracht, doch die oppositionelle SPD ging gestärkt aus der Wahl hervor. Im Bundesrat bestand eine deutliche Mehrheit der

Opposition. Der Bundesregierung unter *Helmut Kohl*<sup>7</sup> gehörten wiederum *Norbert Blüm* als Arbeits- und Sozialminister sowie *Theo Waigel* als Finanzminister an. In der SPD war *Rudolf Dreßler* nach wie vor sozialpolitischer Sprecher. Für Bündnis 90/Die Grünen kam *Andrea Fischer* in den Bundestag und avancierte dort zur sozialpolitischen Sprecherin.

In der Folgezeit wurde – z. T. verwoben mit der aktuellen Finanzlage – eine Fülle grundsätzlicher Fragen diskutiert, von denen hier nur einige genannt seien:

- die Finanzierung von Ausgaben in der GRV aus Beiträgen oder Steuern, das Thema der „versicherungsfremden Leistungen“, u. a. damit in Verbindung stehend
- die konzeptionelle Ausgestaltung der GRV – mehr in Richtung auf Vorsorge und eine engere Beziehung von Leistung und Gegenleistung, was (a) durch Abbau von versicherungsfremden Leistungen, (b) ihre Ausgliederung in Haushalte der Gebietskörperschaften oder – im Interesse sachadäquater Aufgaben- und Risikoordnung – auch in andere Sozialversicherungsträger (z. B. in die Bundesanstalt für Arbeit) sowie (c) durch Umfinanzierung realisiert werden kann;
- die Frage, ob und inwieweit das Umlageverfahren durch offene Kapitalansammlung ergänzt bzw. ersetzt werden solle, sei es innerhalb der GRV selbst – Thema „Untertunnelung“ des künftigen Rentenberges, ein Thema, das auch schon früher eine Rolle gespielt hatte – sowie
- durch eine Stärkung der Rolle privater und betrieblicher, auf offener Kapitalansammlung basierender Alterssicherung als Ergänzung der umlagefinanzierten GRV oder als deren Ersatz, was u. a. eng verbunden war mit der „Systementscheidung“, nämlich
- eine Reform „im System“ oder Reform „des Systems“, Letzteres z. B. durch
- einen Übergang zu einer steuerfinanzierten einheitlichen Grundrente ohne Bedürftigkeitsprüfung (vorgeschlagen in der CDU von *Kurt Biedenkopf* und *Meinhard Miegel*, in der SPD von *Heide Simonis* und *Gerhard Schröder* und auch aus Kreisen der Grünen; ein immer wieder vorgetragenes, allerdings nicht mehrheitsfähiges Konzept) oder Einfügung eines bedürftigkeitsgeprüften, steuerfinanzierten Sockels in die GRV – ein Ansatz, der von der SPD und auch von Grünen vertreten wurde – oder organisatorisch von der GRV getrennt eine bedürftigkeitsgeprüfte Transferzahlung (z. B. durch Modifikation der Sozialhilferegulungen).

In diesem Zusammenhang sei angemerkt, dass die Alternative „Reform *im* System“ oder „Reform *des* Systems“ verdeckt, dass es auch zu einer schleichenden Transformation des Systems kommen kann, beispielsweise dann, wenn durch Beitragszahlung erworbene Renten selbst nach langjähriger Versicherungsdauer unter oder kaum über einer armutsvermeidenden Sozialhilfe liegen – eine Perspektive, die sich nach den Entscheidungen der letzten Jahre andeutet.

Wenn auch überwiegend eine Grundentscheidung für eine Reform *im* System (und dabei eine Stärkung des Vorsorgegedankens) präferiert wird, so kommt es für die Wirkun-

---

<sup>7</sup> Der am 15.11.1994 zum fünften Mal zum Bundeskanzler gewählt wird – allerdings mit nur einer Stimme mehr als zur Kanzlerwahl erforderlich (analog wie Helmut Schmidt im Dezember 1976).

gen und die Beurteilung darauf an, welche Maßnahmen ergriffen werden, um das zu realisieren.

Zu weiteren, z. T. durchaus strittig diskutierten Fragen gehörte

- die Eindämmung des Ausgabenanstiegs
  - (a) durch Reduzierung der Frühverrentung und eine Anhebung von Altersgrenzen,
  - (b) durch eine Veränderung der Rentenformel, indem den Ausgabenanstieg bremsende Faktoren eingebaut werden sollten, sowie – mit der Rentenformel in Verbindung stehend –
- die Frage nach Konzept und Ausmaß der Besteuerung von Alterseinkünften.

Weiterhin ging es um

- die Gestaltung der Alterssicherung von Frauen (eigenständige Absicherung, Hinterbliebenenrenten, Ausbau der Kindererziehungszeiten), hatte sich doch der Bundestag im Zusammenhang mit der Entscheidung über das Rentenüberleitungsgesetz im Jahre 1991 in einem Entschließungsantrag darauf verständigt, in wenigen Jahren hierzu tätig zu werden. Außerdem gab es Vorschläge, die Kindererziehung nicht nur bei der Rentenhöhe, sondern auch oder nur bei der Beitragszahlung zu berücksichtigen. Schließlich ging es auch um
- die Einbeziehung weiterer Personengruppen in die Versicherungspflicht, insbesondere von geringfügig Beschäftigten und bestimmten Gruppen von Selbständigen.

Insgesamt bestand somit eine hochkomplexe Gemengelage, vor allem auch dadurch, dass nicht nur *zwischen* Parteien – selbst zwischen den die Regierung tragenden Koalitionsparteien FDP, CSU (*Theo Waigel* und *Horst Seehofer* spielten hier eine besondere Rolle) und CDU –, sondern auch *innerhalb* von Parteien durchaus unterschiedliche konzeptionelle (und auch instrumentelle) Vorstellungen vertreten wurden. Am Beispiel der CDU braucht nur auf *Blüm* und *Biedenkopf* als Vertreter unterschiedlicher Grundkonzeptionen (Versicherungs- oder Versorgungslösung für das staatliche System) hingewiesen zu werden. Von anderen Akteuren im sozialpolitischen Bereich der CDU seien hier exemplarisch nur noch *Julius Louven*, *Volker Kauder* und nicht zuletzt *Wolfgang Schäuble* genannt). Sodann ist auf unterschiedliche Vorstellungen von Finanz- und Sozialpolitikern hinzuweisen wie auf unterschiedliche Äußerungen von Jungen (oft quer durch die Parteien, so bei der CDU vertreten u. a. von *Andreas Storm*, auch durch die Junge Union, in der SPD durch Jungsozialisten und in der FDP durch Junge Liberale) und Älteren. Das Schlagwort von der „Ausplünderung der Jungen durch die Alten“ entstammt übrigens nicht erst der Bild-Zeitung, in der sich kürzlich der frühere Bundespräsident *Roman Herzog* zu Wort meldete, sondern es zierte seinerzeit u. a. ein Titelblatt des SPIEGEL.

Im Verlauf der Legislaturperiode wurden von der Regierung insbesondere mit dem 1996 beschlossenen Wachstums- und Beschäftigungsförderungsgesetz (WFG) Einschnitte bei Sozialausgaben vorgenommen, dagegen keine Maßnahmen auf der Finanzierungsseite, wie z. B. eine von vielen geforderte Umfinanzierung „versicherungsfremder Leistungen“. Die Einschnitte betrafen auch nicht nur die GRV (u. a. durch eine

weitere Reduzierung der Anrechnung von Ausbildungszeiten und eine Beschleunigung der Anhebung der Altersgrenzen für bislang abschlagsfreie Altersrenten), sondern u. a. auch die Lohnfortzahlung im Krankheitsfall, was auf vehementen Widerstand von Gewerkschaften und Oppositionsparteien stieß. Dies dürfte – zugleich eine Frage für die Diskussion – möglicherweise der eigentliche Kern und Auslöser dafür gewesen war, dass es dann in der Alterssicherung nicht mehr zum Konsens zumindest zwischen den großen Parteien kam, so dass die Regierungskoalition schließlich 1997 mit dem Rentenreformgesetz 1999 weitere Einschnitte allein beschloss.

Die längerfristig strukturellen Fragen der künftigen Entwicklung in der Alterssicherung wurden insbesondere ab dem Zeitpunkt, als Entscheidungen der Koalitionsfraktionen über Maßnahmen des WFG getroffen wurden, also etwa ab Sommer/Herbst 1996, ins Zentrum gerückt – nicht gerade zur Freude des Bundesarbeitsministers, dem die Zusage für eine Regierungskommission zur Rentenreform abverlangt wurde – wohl als Preis für anderes, was ihm am Herzen lag, nämlich die Umsetzung der 2. Stufe der Pflegeversicherung.

Eingerichtet wurden verschiedene Kommissionen,

- neben der Regierungskommission zur Alterssicherung unter Leitung von *Norbert Blüm*,
- eine Steuerreformkommission der Regierung unter Leitung von *Theo Waigel*, in der u. a. die Besteuerung der Renten eine Rolle spielte, was wiederum für die Gestaltung der Rentenanpassungsformel relevant war (allerdings arbeiteten beide Kommissionen faktisch unverbunden nebeneinander her),
- eine Kommission des CDU-Präsidiums
- eine CSU- und
- eine FDP-Kommission,
- eine SPD-Kommission unter Leitung von *Rudolf Dreßler* und
- eine Kommission von Bündnis 90/Die Grünen unter Federführung von *Andrea Fischer*;

eine wahre „Kommissionitis“, wie es in der Presse hieß.

Obgleich in manchen Fragen durchaus Übereinstimmungen bzw. Annäherungen zu verzeichnen waren – besonders deutlich bei der Umfinanzierung „versicherungsfremder“ Leistungen –, kam es im Unterschied zu den früheren strukturellen Reformen nicht mehr zu einem Konsens in zentralen Fragen der Weiterentwicklung der Alterssicherung.

Noch bevor die Koalition von CDU/CSU und FDP im Herbst 1998 abgewählt wurde, hatte sie gegen das entschiedene Votum der Opposition Entscheidungen über beträchtliche Einschnitte in das Leistungsniveau der GRV getroffen. Als neue Zielgröße für das Eckrentenniveau (basierend auf 45 Entgeltpunkten) war eine allmähliche Reduktion von 70 auf 64 % des durchschnittlichen Nettoarbeitsentgelts vorgesehen. Voraussetzung für diesen Niveauwert war, dass die Altersrente erst beim Erreichen der „Regelaltersgrenze“, in Anspruch genommen wird, d. h. ohne Abschläge. Bei (a) vorzeitigem Rentenbezug und (b) bei geringerer Zahl von Entgeltpunkten wäre das Niveau entsprechend nied-



riger,<sup>8</sup> mit der Konsequenz, dass sich für viele künftige GRV-Rentner die beitragsfinanzierte Rente immer mehr dem Sozialhilfeniveau nähert.<sup>9</sup> Als Instrument dieser Niveausenkung diene eine Ergänzung der Nettoanpassungsformel durch einen „demographischen Faktor“.

Diese Leistungsreduktion – wie auch Änderungen bei den Invaliditätsrenten – stieß auf vehementen Widerstand der Opposition, wurde nach dem Regierungswechsel im Herbst 1998 zunächst suspendiert und danach durch zwei andere, allerdings noch stärker niveausenkend wirkende Faktoren ersetzt.

Im Herbst 1998 erfolgte dann erstmals durch eine Bundestagswahl ein Kanzlerwechsel. Damit endete die Ära *Kohl* und zugleich auch die Tätigkeit von *Norbert Blüm* als Bundesarbeitsminister. Zugleich trat eine Verschiebung der Gewichte hinsichtlich sozialpolitischer Vorstellungen ein, in der CDU wie auch in der SPD: Eine Folge der Richtungsänderungen in der Sozialpolitik war ein Prozess des personellen Auswechsels in den beiden großen Parteien im Bereich der Sozialpolitik. Er betraf nicht nur *Norbert Blüm*, sondern auch *Rudolf Dreßler*.

Liegen die Wurzeln für das, was wenige Jahre später als „der Paradigmenwechsel“ in der Alterssicherung bezeichnet wird, bereits in der vorangegangenen 13. Legislaturperiode? D. h., wurden in dieser Zeit schon mit die Weichen für eine Entwicklung gestellt, die dann nach 1998 unter der rot-grünen Bundesregierung zu einer Neuausrichtung der deutschen Alterssicherungspolitik führte, deren längerfristige Folgen nun – endlich – zunehmend kritisch gesehen werden? Das ist eine der Fragen, die sich stellen. Das nun folgende Gespräch soll sich schwerpunktmäßig auf diese Entwicklungen Mitte und Ende der 1990er Jahre beziehen.

Vor fast 140 Jahren betonte der Historiker *Leopold von Ranke*, dass man besonders bei der Behandlung der neuesten Geschichte auf „zuverlässige Kunde“ angewiesen sei. Doch: „Die Motive, wie sie wirklich waren, ziehen sich“ – so *Ranke* – „in das Geheimnis zurück“. Vielleicht gelingt es, zur Aufhellung der Motive, wie sie waren, etwas beizutragen, den Schleier von möglichen „Geheimnissen“ etwas zu lüften.

<sup>8</sup> (a): Unterstellt man einen um drei Jahre *vorgezogenen* Rentenbeginn, so würde bei 45 Entgeltpunkten und einem Eckrentenniveau von 70 % das Niveau gut 62 % des durchschnittlichen Nettoarbeitsentgelts betragen, bei 40 Entgeltpunkten und einem Eckrentenniveau von 64 % dagegen nur noch knapp 51 %. – (b): Bei 40 (und nicht 45) Entgeltpunkten (also entsprechend der früher verwendeten Definition der Eckrente) und einem Bezug der Altersrente ab der *Regelaltersgrenze* würde das Niveau statt rund 62 nur rund 57 % betragen.

<sup>9</sup> Auf damit verbundene Folgen hatte ich noch vor Ende der Beratungen in der Regierungskommission zur Rentenreform hingewiesen – allerdings ohne Resonanz. S. Winfried Schmähl, 1996: „Fragwürdige Schrumpfkur – Ein weiteres Absenken des Rentenniveaus würde viele Ruheständler in die Nähe der Sozialhilfe bringen“, in: *DIE ZEIT* Nr. 52 v. 20.12.1996: 20. Nach den seit 2001 dann beschlossenen Maßnahmen dürfte sich das Netto-Niveau längerfristig für den Eckrentner sogar eher auf 52 % hin bewegen (und dann etwa 35 Entgeltpunkte für den abschlagsfreien Bezug einer Rente gerade in Höhe einer armutsvermeidenden Sozialhilfe bzw. Grundsicherung erfordern) gegenüber 25 Entgeltpunkten bei dem Niveau von 70 % für den Eckrentner.

## **Veröffentlichungen des Verfassers im Rahmen des Projektes „Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945“:**

Schmähl, Winfried, 2001: „Sicherung bei Alter, Invalidität und für Hinterbliebene“, in: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung und Bundesarchiv (Hg.) *Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945. Band 2/1: 1945-1949 Die Zeit der Besatzungszonen – Sozialpolitik zwischen Kriegsende und der Gründung zweier deutscher Staaten*. Bandherausgeber Udo Wengst. Baden-Baden: Nomos, 401-459.

Schmähl, Winfried, 2005: „Sicherung bei Alter, Invalidität und für Hinterbliebene“, in: Bundesministerium für Arbeit und Soziales und Bundesarchiv (Hg.), *Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945. Band 3: 1949-1957 Bundesrepublik Deutschland – Bewältigung der Kriegsfolgen, Rückkehr zur sozialpolitischen Normalität*. Bandherausgeber Günther Schulz. Baden-Baden: Nomos, 358-437.

Schmähl, Winfried, 2005: „Sicherung bei Alter, Invalidität und für Hinterbliebene“, in: Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung und Bundesarchiv (Hg.) *Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945. Band 7: 1982-1989 Bundesrepublik Deutschland – Finanzielle Konsolidierung und institutionelle Reform*. Bandherausgeber Manfred G. Schmidt. Baden-Baden: Nomos, 315-388.

Schmähl, Winfried, 2006: „Sicherung bei Alter, Invalidität und für Hinterbliebene“, in: Bundesministerium für Arbeit und Soziales und Bundesarchiv (Hg.), *Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945. Band 5: 1966-1974 Bundesrepublik Deutschland – Eine Zeit vielfältigen Aufbruchs*. Bandherausgeber Hans Günter Hockerts. Baden-Baden: Nomos, 407-481.

Schmähl, Winfried, 2007: „Sicherung bei Alter, Invalidität und für Hinterbliebene“, in: Bundesministerium für Arbeit und Soziales und Bundesarchiv (Hg.), *Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945. Band 11: 1989-1994 Bundesrepublik Deutschland – Sozialpolitik im Zeichen der Vereinigung*. Bandherausgeber Gerhard A. Ritter. Baden-Baden: Nomos, 541-648.

Schmähl, Winfried, 2007: „Sicherung bei Alter, Invalidität und für Hinterbliebene“, in: Bundesministerium für Arbeit und Soziales und Bundesarchiv (Hg.), *Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945. Band 4: 1957-1966 Bundesrepublik Deutschland – Sozialpolitik im Zeichen des erreichten Wohlstands*. Bandherausgeber Michael Ruck, Marcel Boldorf. Baden-Baden: Nomos, 297-372.

Schmähl, Winfried, 2008: „Sicherung bei Alter, Invalidität und für Hinterbliebene“, in: Bundesministerium für Arbeit und Soziales und Bundesarchiv (Hg.), *Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945. Band 6: 1974-1982 Bundesrepublik Deutschland – Neue Herausforderungen, wachsende Unsicherheit*. Bandherausgeber Martin H. Geyer. Baden-Baden: Nomos, 393-514.

Ergänzend sei auf folgende weitere Beiträge hingewiesen:

- Schmähl, Winfried, 1999: „Rentenversicherung in der Bewährung: Von der Nachkriegszeit bis an die Schwelle zum neuen Jahrhundert. Stationen und Weichenstellungen“, in: Max Kaase; Günther Schmid (Hg.), *Eine lernende Demokratie*. WZB-Jahrbuch. Berlin: edition sigma, 397-423.
- Schmähl, Winfried, 2004: „Vom ‚geheimrätlichen Wechselbalg‘ zur ‚Riester-Rente‘: Alterssicherungspolitik in Deutschland. Anmerkungen zu sich wandelnden Zielen und Konzepten“, in: Bertram Schefold (Hg.), *Wirtschafts- und Sozialwissenschaftler in Frankfurt am Main*. Marburg: Metropolis, 379-401.
- Schmähl, Winfried, 2007: „Die Einführung der Dynamischen Rente im Jahr 1957: Gründe, Ziele und Maßnahmen – zugleich Versuch einer Bilanz nach 50 Jahren“, in: Deutsche Rentenversicherung Bund (Hg.), *Die gesetzliche Rente in Deutschland – 50 Jahre Sicherheit durch Anpassungen*. DRV-Schriften, Bd. 73. Bad Homburg: wdv, 9-28.
- Schmähl, Winfried, 2007: „Alterssicherungspolitik im Wandel – Anmerkungen zu grundlegenden Reformen der gesetzlichen Rentenversicherung“, in: Ulrich Becker; Franz-Xaver Kaufmann; Bernd Baron von Maydell; Winfried Schmähl; Hans F. Zacher (Hg.), *Alterssicherung in Deutschland*. Festschrift für Franz Ruland zum 65. Geburtstag. Baden-Baden: Nomos, 291-314.

# Alterssicherung im Umbruch

Symposium  
zur Verabschiedung von  
**Prof. Dr. Winfried Schmähl**  
am 30. und 31. Mai 2008 in Bremen

## Freitag, 30. Mai 2008

17.00 Uhr	<b>Begrüßung</b> <b>Ingelore Rosenkötter</b> , Senatorin für Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales <b>Prof. Dr. Rolf Drechsler</b> , Konrektor für Forschung und wissenschaftlichen Nachwuchs der Universität Bremen <b>Prof. Dr. Barbara Riedmüller</b> , Vorsitzende des Beirats des Zentrums für Sozialpolitik
17.30 Uhr	<b>Prof. Dr. Frank Nullmeier</b> , Universität Bremen, Zentrum für Sozialpolitik <b>Die kritischen Jahre der Alterssicherungspolitik – zugleich eine Würdigung der Tätigkeit von Herrn Prof. Dr. Winfried Schmähl</b>
18.00 Uhr	<b>Prof. Dr. Franz Ruland</b> , Mitglied des Beirats des Zentrums für Sozialpolitik <b>Zukunft der Alterssicherung aus heutiger Perspektive</b>
19.00 Uhr	Empfang

## Samstag, 31. Mai 2008

9.00 Uhr	<b>Prof. Dr. Winfried Schmähl</b> , Universität Bremen, Zentrum für Sozialpolitik <b>Die letzten vier Regierungsjahre Kohl – Der Weg zum Paradigmenwechsel in der Alterssicherung?</b>
9.30 Uhr	<b>Sozialpolitik am Ende der Regierungszeit Kohl – Zeitzeugen im Gespräch</b> <b>Dr. Norbert Blüm</b> , Bundesminister a. D. <b>Rudolf Dreßler</b> , Botschafter a. D. <b>Prof. Dr. Franz Ruland</b> , ehemaliger Geschäftsführer des VDR <b>Prof. Dr. Frank Nullmeier</b> , Zentrum für Sozialpolitik
10.30 Uhr	Kaffeepause
11.00 Uhr	Fortsetzung der Diskussion
12.00 Uhr	<b>Prof. Dr. Winfried Schmähl</b> , Universität Bremen, Zentrum für Sozialpolitik <b>Resümee und Folgerungen für die Sozialpolitikanalyse</b>
12.30 Uhr	Ausklang

Die Veranstaltung findet im Kongresszentrum der Sparkasse Bremen, Am Brill, statt.